

# Šta nama znači IPA II

## 2014. – godina „savršene oluje“

U kontekstu onoga što se zasigurno može smatrati jednom od najvećih kriza u procesu političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini, zajedno s pogoršanjem općega socio-ekonomskog stanja, lako je razumjeti zašto za političke donosiocel odluka razgovori o ispunjenju uvjeta za financiranje iz *Instrumenta pretpriprustne pomoći II* (IPA II) nisu u proteklom mandatu predstavljali pitanje od nacionalnog značaja, u širem smislu, odnosno, razumljivo je zašto se na to gledalo isključivo kroz prizmu zaštite vitalnoga nacionalnog interesa, u užem smislu. Iako političke izjave nisu date u ovom smislu, ono što je urađeno, tačnije, što nije urađeno u pogledu pripremanja vlasti u BiH za IPA II, jasna su indikacija ovoga stava.

*Instrument pretpriprustne pomoći II*, po općoj ocjeni Evropske unije, vrlo je bitan za zemlje koje teže članstvu u Uniji. S obzirom na to da su korisnice pretpriprustne pomoći relativno mlade demokracije koje „često nemaju dovoljno kapaciteta da same financiraju institucionalne reforme i javne investicije koje bi bile potrebne da stabiliziraju svoja društva i ekonomije i na taj način se stave na put održivog razvoja“<sup>1</sup>, cilj IPA sredstava je da pripremi zemlje pristupnice za proces pregovaranja i za samo pridruživanje, kako bi, u konačnici, bile sposobne da uživaju sva prava punopravnih članica EU-a. Program IPA je kreiran tako da „zemlje provede kroz ‘probnu vožnju’ koja će pokazati šta sve nosi punopravno članstvo i kako se prema tome postaviti“<sup>2</sup>.

Sa stanovišta programiranja za IPA II, dvije su ključne pretpostavke potrebne kako bi se osigurao nastavak financiranja iz IPA sredstava. Prvo, potrebno je i poželjno postojanje sektorskih strategija, odnosno koherentne strategije integriranja. I drugo, što je posebno bitno za kontekst u BiH, jeste uspostavljanje mehanizma koordinacije za programiranje IPA sredstava, odnosno za EU integracije. S obzirom na značajne promjene koje su napravljene vezano za IPA u načinu njegovog programiranja i izvršenja, 2014. je vrlo bitna godina za programiranje IPA sredstava za period 2014.–2020. Imajući u vidu slab nivo napretka koji je postignut početkom 2014. godine i, što je još više zabrinjavalo, očit manjak političkog interesa da se rješavaju pitanja relevantna za nastavak financiranja iz IPA II sredstava, postojao je ozbiljan nivo zabrinutosti da ova sredstva uopće neće biti isprogramirana za BiH.

Neki su pomaci, međutim, postignuti, uglavnom na temelju inicijativa koje je poduzela Delegacije Evropske komisije u BiH u izradi procjene spremnosti BiH za „sektorski pristup“ u IPA II programiranju i u izradi nacrtanih verzija ključnih strateških dokumenata za programiranje IPA sredstava. Bilo kako bilo, može se reći da je u ovom trenutku, posebno vezano za IPA programiranje, došlo do kulminacije posljedica političkih kriza i potpunog zanemarivanja potrebe jačanje institucionalnih kapaciteta potrebnih za evropske integracije. Tako su trenutno stvoreni uvjeti za nastanak bosanskohercegovačke „savršene oluje“, koja će, ukoliko ne dođe do suštinskih promjena u stavu i percepciji političkih donosilaca odluka, dugoročno usporiti evropski put BiH. Cilj je ove analize da prikaže vrste promjena koje se uvode kroz IPA programiranje te pod kojim okolnostima BiH trenutno ulazi u ovaj proces programiranja.

## Šta novo donosi IPA II

Nakon podrobnih analiza i konsultacija s ključnim akterima, Evropska komisija je donijela prijedlog za unaprjeđenje postojećeg IPA instrumenta koji bi trebalo da osigura fleksibilniji proces programiranja i da se prilagodi specifičnim potrebama pojedinih zemalja. Promjene isto tako treba da osiguraju da su IPA projekti više strateški usmjereni i da osiguravaju postizanje mjerljivih rezultata u skladu s prioritetima iz *Strategije proširenja EU-a*, kao i prioritetima nacionalnih strategija te politika razvoja i pridruživanja.

U junu 2011. godine, u dokumentu pod nazivom *Budžet za Evropu 2020.*, Evropska komisija je predložila iznos od 14,11 milijardi eura za period 2014.–2020. Indikativne budžetske raspodjele po godinama predstavljene su u tabeli koja slijedi:

**Tabela 1: Indikativna raspodjela IPA sredstava po godinama za period 2014.–2020. (u milionima eura)**<sup>3</sup>

IPA (u mil. eura)	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
	1.898,0	1.935,0	1.974,6	2.014,1	2.054,4	2.095,5	2.137,4	14.110,1

Iz tabele se može vidjeti da EU planira u 2014. godini raspodijeliti 1.898.000.000 eura za ukupno sedam zemalja:<sup>4</sup> Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju, Island, Crnu Goru i Tursku – četiri zemlje koje imaju kandidatski status, te za Albaniju, Srbiju, Kosovo pod UNSCR 1244/99 i Bosnu i Hercegovinu – tri zemlje koji imaju status potencijalnih kandidata.

Strateške odluke o raspodjeli sredstava sada će se donositi putem sveobuhvatnoga *Zajedničkog strateškog okvira za Instrument pretpriprustne pomoći (IPA Common Strategic Framework)*. To je dokument u kojem se „politički prioriteti iz politike proširenja prevode u ključne aktivnosti koje mogu da prime pomoć“<sup>5</sup> iz IPA instrumenta. *Zajednički strateški okvir* sadrži, između ostalog, kriterije koji će se koristiti za raspodjelu sredstava među zemljama korisnicima, kao i za aktivnosti koji se odnose na višekorisničku teritorijalnu saradnju. On će također definirati vrste aktivnosti koje se mogu financirati iz IPA II, kao i zajedničke smjernice za upravljanje i implementaciju ovoga programa.

S obzirom na opći cilj IPA II da se pruži pomoć zemljama korisnicama u implementaciji reformi koje omogućavaju članstvo u EU-u, postavljena su četiri specifična cilja finansijske pomoći putem IPA II:<sup>6</sup>

### Prikaz 1: Ciljevi IPA II<sup>7</sup>



Na osnovu *Zajedničkoga strateškog okvira* pristupilo se izradi strateških dokumenata za pojedinačne zemlje korisnice (*Country Strategy Papers*), kao i za višekorisničke programe. Pojedinačne zemlje korisnice su trenutno, zajedno s Evropskom komisijom, u fazi finalizacije i/ili usvajanja ovih dokumenata. Bitna odrednica strateških dokumenata jeste da definiraju strateške oblasti koje će dobiti finansijsku pomoć iz IPA, uzimajući u obzir potrebe i prioritete utvrđene regulativom IPA-e i *Zajedničkim strateškim okvirom*, kao i prioritete i ciljeve utvrđene nacionalnim strategijama. Na ovaj način nastoji se osigurati da financiranje iz IPA zadovoljava ne samo ciljeve i prioritete EU-a u odnosu na zemlju pristupnicu već da se osigura da rezultati koji se postignu tim financiranjem imaju odraza i na realizaciju nacionalnih strategija i politika. Isto tako će osigurati da su rezultati koji se postižu drugim vidovima financiranja, prije svega iz nacionalnih budžeta i drugih donatorskih sredstava, kompatibilni

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Hrvatska je status članice stekla 1. 7. 2013. godine.

<sup>5</sup> Nacrt IPA II strateškog dokumenta za BiH za period 2014.–2017., strana 23. (*Bosnia and Herzegovina Draft Country Strategy Paper (2014-2017)*).

<sup>6</sup> Ibid, str. 3.

<sup>7</sup> Član 3, stav 1 IPA regulative.

<sup>1</sup> Proposal for a “Regulation of the European PARLIAMENT AND OF THE Council on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)”, p. 8 (prijevod autora).

<sup>2</sup> Ibid.

s rezultatima IPA financiranja. Strateški dokumenti zemalja korisnica također će identificirati indikativnu raspodjelu sredstava po područjima politika, odnosno sektora, po godinama, uzimajući u obzir specifične potrebe zemalja i njihove apsorpcijske i administrativne kapacitete.

Nacrtr strateškog dokumenta za BiH za period 2014.–2017. ustanovio je sljedeće odrednice na osnovu kojih je predloženo programiranje sredstava:<sup>8</sup>

- Prije svega je konstatirano, a ovo je rečeno i u *Izveštaju o napretku za 2013. godinu*, da je za Evropsku komisiju sve teže opravdati davanje pretpripravnih sredstava zemlji u kojoj politički predstavnici odbijaju postići saglasnost oko najvažnijih političkih pitanja, te da zbog toga postoji bojazan kako se iz pretpripravnih sredstava neće postići željeni rezultati.
- Zbog nepostojanja sveobuhvatnoga koordinacijskog mehanizma za EU integracije nije moguće „opravdati pomoć u punom omjeru“ na daljnje investicije u sektorima kao što su transport ili okolišna infrastruktura, a i u drugim oblastima u kojima postoji podjela nadležnosti između nivoa vlasti to neće biti moguće bez donošenja sektorskih strategija.
- Pomoć će se, međutim, nastaviti davati za oblasti koje su fundamentalne za proces integracija i nastavit će se s podrškom civilnom društvu, ranjivim kategorijama i privatnom sektoru.

#### Indikativna raspodjela IPA sredstava za period 2014.–2017. po odabranim oblastima politika za BiH<sup>9</sup>

u milionima eura

	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno 2014.- 2017.	% u odnosu na ukupno	% koji je relevantan za klimatske promjene
<b>a) Reforme za pripremu za članstvo u Uniji</b>	17	17	18	18	70	42	
Demokracija i vladavina	34				34	20	
Vladavina zakona i ljudska prava	36				36	22	
<b>b) Socio-ekonomski i regionalni razvoj</b>	13	13	14	14	54	32	
Integrirani lokalni razvoj	54				54	32	
<b>c) Zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, promocija rodne jednakosti i razvoj ljudskih resursa</b>	10	11	11	12	44	26	
Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike	44				44	26	
<b>Ukupno</b>	40	41	43	44	168	100	

Navedena tabela može se usporediti s iznosima pomoći koja je ranije davana iz kojih se vidi da će BiH dobiti daleko manje sredstava iz programa IPA nego što je to bilo prethodnih godina. Na osnovu podataka dobivenih iz *Godišnjeg izvještaja o finansijskoj pomoći za proširenje za 2012. godinu*

(2012 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement),<sup>10</sup> ukupni iznos raspodjele IPA sredstava od 2007. do 2012. godine za BiH po do sada važećim komponentama, uzimajući u obzir i preraspodjele između komponenta koje su se desile u 2012. godini, bile su sljedeće:

u milionima eura

IPA komponenta	Odobreno	Ugovoreno	%	Isplaćeno	%
<b>I. Pomoć u tranziciji i izgradnji institucija</b>	474,60	248,99	52,46%	159,35	33,58%
<b>II. Prekogranična saradnja</b>	15,2	7,5	49,6%	5,88	38,87%
<b>Ukupno</b>	489,8	256,49	52,37%	165,23	33,73%

Za razliku od prethodnih strateških dokumenata koji su se koristili za IPA programiranje, višegodišnji finansijski okvir za IPA II bit će potrebno revidirati na polovini perioda između 2014. i 2020. godine. Ovo predstavlja veliko olakšanje u odnosu na dosadašnju praksu IPA programiranja, prema kojoj su se IPA projekti utvrđivali kroz proces višegodišnjeg programiranja koji se vršio svake godine, uzimajući u obzir prioritete iz *Strategije proširenja* i nalaza iz pojedinačnih izvještaja o napretku. Ovom promjenom trebala bi se smanjiti „administrativna opterećenja“<sup>11</sup> koja je proces godišnjeg revidiranja višegodišnjih indikativnih dokumenata sa sobom nosio. S druge strane, to također znači da će strateške odrednice koje se definiraju tokom 2014. godine ostati na snazi u manjem ili većem omjeru za cijeli period važenja finansijskog instrumenta.

Ranije se *Instrument pretpripravnih pomoći* (IPA) sastojao od pet komponenti, pri čemu je činjenica da li zemlja ima status kandidata ili ne određivala kojoj od pet IPA komponenti ta zemlja ima pristup. Tako je BiH do sada imala pristup samo dvjema komponentama: Komponenti I – *Pomoć u tranziciji i izgradnji institucija* i Komponenti II – *Prekogranična saradnja*. Međutim, IPA II će moći da pruži pomoć u oblastima za koje do sada sredstva nisu bila dostupna pojedinim zemljama, kao što su recimo *poljoprivreda i ruralni razvoj te zapošljavanje i socijalna politika*.

Nadalje, intencija IPA II je da se što više fokusira na realizaciju rezultata u odnosu na definirane ciljeve politika, odnosno sektorske ciljeve i u odnosu na omjer realizacije apsorpcije sredstava, u čemu se ogleda njegov predloženi „sektorski pristup“. Činjenica da se omogućava fleksibilnost u raspoređivanju sredstava između oblasti politika omogućava i bolju koordinaciju između tih oblasti, što znači da se projekti mogu planirati na način da intervencija u jednoj oblasti može imati efekta i na druge oblasti. Zapravo, IPA II omogućava, ukoliko postoje institucionalni i ostali preduvjeti, da se intervencije efektivnije planiraju, odnosno da se planiraju na taj način da imaju efekta na dugoročne sektorske, odnosno, socio-ekonomske probleme, kao što je nezaposlenost, slab ruralni razvoj, povećavanje konkurentnosti države i sl. Zemlje koje su uspjele da razviju vrlo jasne predodžbe o stvarnim problemima u pojedinim sektorima u odnosu na opće nacionalne ciljeve održivog razvoja i evropskih integracija i koje imaju indikaciju strateških potreba i prioriteta po tim sektorima, sada su, zapravo, najbolje pozicionirane da iskoriste sredstva iz IPA II na način koji će imati najvećeg efekta ne samo na njihovu pripremu za pridruživanje Evropskoj uniji već i na rješavanje dugoročnih strukturalnih problema u svim relevantnim socio-ekonomskim sferama.

#### Sektorski pristup i mehanizmi koordinacije u BiH – potreba ili luksuz

Nažalost, kao što je i istaknuto u *Izveštaju o napretku i Nacrtu strateškog dokumenta za BiH*, naša zemlja nije pozicionira tako da može najbolje iskoristiti IPA II sredstva. Prije svega, Bosna i Hercegovina, općenito, nije spremna za primjenu sektorskog pristupa IPA II financiranja. Konceptijski, osnovni faktori koji su se smatrali bitnim za sektorsko financiranje dati su u sljedećem prikazu.

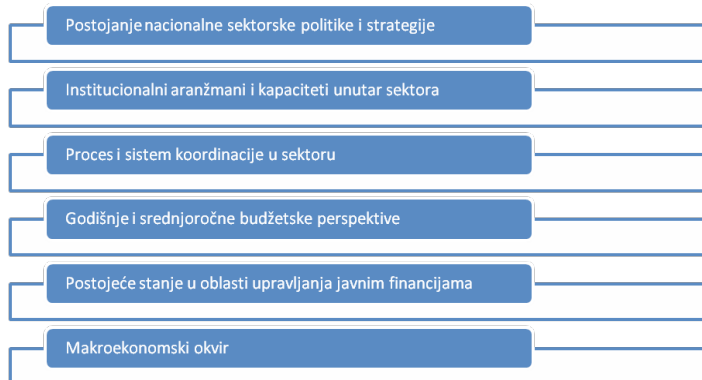
<sup>8</sup> Nacrtr IPA II strateškog dokumenta za BiH za period 2014.–2017., str. 7. i 8. (*Bosnia and Herzegovina Draft Country Strategy Paper (2014-2017)*).

<sup>9</sup> Nacrtr IPA II strateškog dokumenta za BiH za period 2014.–2017., str. 23. (*Bosnia and Herzegovina Draft Country Strategy Paper (2014-2017)*).

<sup>10</sup> Ibid, str. 27

<sup>11</sup> Proposal for a “Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre-accession Assistance“ (IPA II)“, p. 10 (prijevod autora).

## Prikaz 2: Kriteriji za procjenu spremnosti sektora za primanje IPA sredstava kroz program sektorske pomoći



U kontekstu IPA II, što je i jasno i iz nacrtu IPA II regulative i smjernica, sektorske bi strategije:

- trebalo da predstavljaju dokumente u kojima se daje, prije svega, pregled ukupnog stanja jedne oblasti, ali iz perspektive potrebe građana i općeg socio-ekonomskog stanja;
- na osnovu jedne takve jasne analize one treba da daju preciznu identifikaciju problema u toj oblasti na svim nivoima vlasti, na osnovu čega se definira šta se želi poboljšati, odnosno promijeniti u toj oblasti – u pogledu usluga koje se pružaju građanima, povećavanju investicija, konkurentnosti i sl.;
- i na koncu, ono što je najvažnije za programiranje sredstava i za usmjeravanje procesa reformi na svim nivoima jeste da strategijama treba definirati ciljne indikatore, odnosno način na koji će se progres u realizaciji tih promjena konkretno ostvarivati i mjeriti: naprimjer, povećavanje omjera zaposlenosti mladih za 10% do kraja 2020. godine na svim nivoima vlasti; povećavanje broja osuđujućih presuda za organizirani kriminal i korupciju za 5% do kraja 2020. godine i sl.

U skladu s tako definiranim strategijama, koje bi bile usvojene od strane svih relevantnih izvršnih i/ili zakonodavnih tijela, planirale bi se konkretne aktivnosti za realizaciju postavljenih strateških ciljeva i prioriteta u skladu s ustavnim nadležnostima, kao i administrativnim i budžetskim mogućnostima. Ovakvim strategijama definirale bi se intervencije koje bi se financirale iz IPA II, a istovremeno bi se utvrdili omjeri sredstva iz domaćih budžeta i drugih donatorskih sredstava za aktivnosti koje institucije utvrde da su potrebne za realizaciju strategija.

Evropska komisija je za svaki od odabranih sektora za IPA II financiranje napravila procjenu spremnosti sektora da apsorbira ta sredstva kroz program sektorske pomoći. U februaru 2014. godine napravljena je preliminarna analiza, odnosno mapa sektorskih strategija u svim zemljama korisnicima IPA sredstava, s izuzetkom Islanda i Srbije. U analizi su odabrani sektori ocijenjeni prema tri osnovna kriterija: 1) postojanje dobro definiranih nacionalnih sektorskih strategija; 2) postojanje institucionalnih postavki i kapaciteta za sektorsko planiranje i 3) postojanje sektorske koordinacije, te su unutar svakih od ovih kriterija definirani potkriteriji, kojih ukupno ima 14. Na osnovu ocjena koje su utvrđene na osnovu kriterija i potkriterija sektori su klasificirani u četiri kategorije: a) spremni za sektorski pristup s nekim poboljšanjima; b) napreduju ka sektorskom pristupu; c) nije još u procesu napretka prema sektorskom pristupu i d) sektori nisu uopće spremni. Sektori za koje su napravljene evaluacije u BiH su sljedeći:

- sektor pravde,
- sektor unutrašnjih poslova,
- sektor za reformu javne uprave,
- razvoj socijalnog sektora,
- transport,
- okoliš i
- razvoj privatnoga sektora i konkurentnosti.

Od ovih sektora samo su sektor pravde i sektor reforme javne uprave

dobili najvišu ocjenu, odnosno ocijenjeni su spremnim za sektorski pristup s nekim poboljšanjima. Sektor unutrašnjih poslova i transporta su ocijenjeni da nisu još u procesu napretka prema sektorskom pristupu, dok su ostala tri sektora dobila najnižu ocjenu – da nisu uopće spremni. Iako je sektor reforme javne uprave u BiH dobio najveću brojčanu ocjenu od svih sektora koji su analizirani, uključujući i sektore iz ostalih zemalja, a sektor pravde je bio među pet najboljih, Bosna i Hercegovina je jedina država u kojoj je bilo sektora koji su dobili najnižu ocjenu spremnosti. S druge strane, samo su dvije zemlje, Crna Gora za sektor sigurnosti i Kosovo za sektor pravde, imale sektore koji su imali status da nisu još u procesu napretka prema sektorskom pristupu. Ova analiza pokazuje da je BiH, općenito, zapravo imala najniži stupanj spremnosti za sektorski pristup u odnosu na ostale države.

Pored programa sektorske pomoći, direktna budžetska podrška je na raspolaganju iz IPA sredstava, npr. pomoć za upošljavanje dodatnih osoba ili za osiguravanje tekućih materijalno-tehničkih sredstava. Ali će biti dostupna samo u onim sektorima u kojima su identificirane jasne strategije i u kojima su razvijeni jasni indikatori za rješavanje problema. Primjera ovoga već ima, i to je bila direktna pomoć iz IPA u iznosu od preko sedam miliona eura pomoći, tokom dvije godine, za angažiranje dodatnih sudija u rješavanju zaostalih predmeta ratnih zločina. I ovo je, međutim, bilo moguće jedino zahvaljujući tome što je postojala baza podataka koja je omogućila jasnu analizu potrebnih resursa. Uzimajući u obzir stanje u drugim sektorima, ali i osnovne slabosti sistema za planiranje budžeta, direktna podrška budžetima neće moći biti moguća u drugim sektorima u dogledno vrijeme.<sup>12</sup>

Naravno, kako bi se osiguralo da IPA projekti imaju najveći mogući efekat i obuhvat, horizontalno i vertikalno, potrebno je uspostaviti mehanizme koordinacije između nivoa vlasti i unutar sektora. Koordinacijski mehanizmi, kako za pojedine sektore, tako i za proces EU integracija, i do sada su postojali, ali u većini slučajeva nisu funkcionirali ili nisu bili dovoljno djelotvorni. Glavni razlozi zbog kojih koordinacijski mehanizmi koji su do sada bili uspostavljeni nisu imali efekta ili nisu bili instrumenti za suštinske sektorske reforme bili su, s jedne strane, manjak kapaciteta na tehničkom nivou da se analiziraju, komuniciraju i planiraju reformske mjere i, s druge strane, manjak odgovornosti na političkom nivou da se donesu suštinske reformske odluke na osnovu jasno identificiranih mjerljivih ciljeva reforme. O ovim pitanjima se raspravlja u sljedećem dijelu.

## Potcjenjuje li se problem institucionalnih kapaciteta

Suštinska su prepreka u rješavanju pitanja donošenja sektorskih strategija i koordinacijskih mehanizama institucionalne slabosti koje su ostale neriješene sve ove godine. Te institucionalne slabosti odnose se na kapacitete institucija svih nivoa vlasti da osmisle, provedu i financiraju značajne socio-ekonomske reforme, odnosno reforme s kratkoročnim, srednjoročnim i dugoročnim utjecajem na postojeće socio-ekonomsko stanje u zemlji. A upravo je to suština novog pristupa IPA II programiranja. Na makro nivou ove slabosti se odnose na čitav spektar institucionalnih pitanja: počevši od sistema upravljanja javnim financijama i javnim investicijama, preko reforme kapaciteta i strukture državnih uprava da se nose s reformama i promjenama, te djelotvorno pružaju javne usluge, do razvoja efektivnih partnerstava između javnih institucija istih ili drugih nivoa, organizacija civilnog društva i građana. Na mikro nivou te slabosti se odnose na sistem upravljanja, planiranja, komuniciranja i odlučivanja unutar samih institucija.

Rijetki primjeri sektorskih strategija i koordinacijskih mehanizama izgrađenih za provedbu i praćenje tih strategija gotovo su isključivo nastali kao posljedica donatorskih projekata, uključujući i projekte financirane iz IPA sredstava. Strategije, čak i kada su donesene, često nisu uvezane s budžetom i postoji vrlo malo odgovornosti za planirane aktivnosti ili prioritete. Ovo se ogleda i u činjenici da godišnji programi rada vlada i pojedinih resornih ministarstava rijetko odražavaju mjere ili prioritete utvrđene strategijama ili politikama. U tom domenu nailazimo na najrelevantniji primjer i na najakutniju posljedicu institucionalnih slabosti u Bosni i Hercegovini.

<sup>12</sup> Godišnji izvještaj o finansijskoj pomoći za proširenje za 2012. godinu (2012 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement).

U Bosni i Hercegovini je  *vlasništvo*  bilo jedno od najspornijih pitanja u kontekstu IPA financiranja. Pod problemom nedostatka  *vlasništva*  nad reformama nužno se ne podrazumijeva nepostojanje jedinstvene ili krovne institucije za provedbu i implementaciju projektnih aktivnosti, već generalno nemogućnost institucija bilo kojeg nivoa da promjene koje se planiraju ili koje su nastale kroz aktivnosti nekog IPA projekta usvoje ili ugrade u postojeće administrativne strukture i zakonodavne okvire. Evropska komisija je ustanovila da „određen broj projekata pomoći nije ostvario očekivane rezultate zbog manjka osjećaja vlasništva kod korisnika“, zbog čega EU sada insistira na tome da projekti budu integralan dio vlastitih reformskih strategija zemlje.<sup>13</sup> Uzroci manjka  *vlasništva* , a koji utječu i na kvalitet izrade sektorskih strategija i uspostavu koordinacijskih mehanizama, sljedeće su institucionalne slabosti:

- Manjak odgovarajućih podataka za sektorske analize te nedovoljno korištenje postojećih podataka. Vrlo često ne postoje usklađene sektorske statistike koji mogu dati jasan pregled stanja i trendova unutar jednog sektora.
- Javne uprave i dalje ne posjeduju odgovarajuće kapacitete, u znanju i u broju, kako bi se podaci analizirali na način da se stvori jasna slika trendova i stanja u pojedinim sektorima; drugim riječima, i dalje ne postoje kapaciteti za izradu i analizu politika ni kapaciteti da se vrše procjene utjecaja zakonodavstva ili drugih javnih politika.
- Nisu modernizirani sistemi upravljanja ljudskim resursima u organima uprave, tako da oni u biti ne razvijaju kapacitete potrebne da se planiraju i provode reforme.
- Sistemi institucionalnog planiranja su nerazvijeni, kao i sistemi institucionalnog upravljanja. Ovo se odražava i na sisteme komunikacije unutar institucija i između njih, kao i na proces institucionalnoga i političkog odlučivanja.
- Evidentna je vrlo slaba ili gotovo nepostojeća veza između institucionalnih planova, javnih politika i budžeta.

Također, što je „niži“ nivo vlasti, uvjetno rečeno, to su navedeni institucionalni problemi izraženiji. Samim tim je i teže da se s institucionalnog stanovišta aktivno i suštinski učestvuje u IPA programiranju. Ovo je djelomično posljedica marginalne implementacije  *Strategije za reformu javne uprave* , ponajprije zato što se na institucije i njihove kapacitete do sada isključivo gledalo s ustavnopravnoga, formalnoga ili aspekta pozicije moći među strankama, a nikako s aspekta spremnosti institucija i državnih službenika da dinamično odgovaraju na zahtjeve iz procesa pridruživanja, aktivno učestvuju u tim procesima i preuzimaju institucionalnu odgovornost.

Iako su napravljeni neki pomaci ka razrješavanju nekih od ovih pitanja, uvedene promjene nisu dostatne u odnosu na potrebe. Sigurno je da tih kapaciteta nema dovoljno u svim sektorima i da se u odnosu na zahtjeve IPA programiranja i uvođenje sektorskog pristupa ne može odgovoriti bez donatorske, odnosno pomoći EU-a. To je razlog zbog čega je u  *Nacrtu IPA strateškog dokumenta za BiH*  Evropska komisija istaknula da će nastaviti pomagati BiH u razvoju državnih, odnosno nacionalnih strategija u onim sektorima gdje one ne postoje i da će pružiti pomoć u uspostavi koordinacijskih struktura s ciljem konačnog razvoja jednoga sveobuhvatnog mehanizma koordinacije za pitanja koja su od značaja za EU integraciju.<sup>14</sup>

Glavni razlozi zbog kojih dosadašnji koordinacijski mehanizmi nisu imali efekta bili su manjak kapaciteta na tehničkom nivou da se analiziraju, komuniciraju i planiraju reformske mjere, kao i manjak odgovornosti na političkom nivou da se donesu suštinske reformske odluke. Problem nedjelotvornosti koordinacijskih mehanizama nastaje, međutim, i zbog

manjka političke odgovornosti, tačnije, odgovornosti nosilaca političkih funkcija. Ironično je da za jednu decentraliziranu državu, kao što je BiH, postoji, u biti, takav omjer centralizacije u političkom odlučivanju. Imajući to u vidu, koordinacijski mehanizmi ne smiju biti dizajnirani na način da, iako u svom modalitetu predviđaju učešće svih relevantnih aktera i osiguravaju potpuni konsenzus u odlučivanju, oni  *de facto*  postaju instrumenti za izbjegavanje direktne političke odgovornosti i da, u biti, služe samo za „prebacivanje loptice“ s jednog nivoa odlučivanja na drugi.

## Zaključak

Sredstva iz  *Instrumenta prepristupne pomoći*  važna su za put Bosne i Hercegovine prema Evropskoj uniji i značaj IPA financiranja za BiH i njenu evropsku budućnost ne smije se zanemariti. Značaj IPA financiranja u trenutnoj fazi procesa pridruživanja ne može se isključivo gledati kroz prizmu načina utroška i efekte utroška sredstava, iako su to bitne odrednice, niti isključivo kroz prizmu njihovog korištenja kroz direktnu budžetsku podršku. Vrlo je izvjesno da BiH neće ispuniti uvjete za sektorsko financiranje iz IPA sredstava za 2014. godinu u velikom broju oblasti. Također, ukoliko se političke blokade nastave, upitno je da li će sektorsko financiranje biti moguće i za one sektore koji imaju strategije i uspostavljene koordinacijske mehanizme. Ovi problemi, međutim, u biti nisu nerješivi i proces programiranja za IPA II mora se nastaviti i okončati što prije. To zahtijeva finalizaciju i usvajanje  *strateškog dokumenta BiH za IPA II*  fondove uvažavajući načelo ustavne nadležnosti i administrativne strukture zemlje. U tom smislu preporučuje se sljedeće:

- Što se tiče koordinacijskih mehanizama, pitanje manjka kapaciteta na tehničkom nivou ne može se riješiti u kratkom vremenskom periodu, ali postoje vrlo konkretne mjere kojima se negativan utjecaj ovih institucionalnih slabosti, posebno u odnosu na kratkoročni cilj programiranja za IPA II, može neutralizirati. Potrebno je poduzeti korake kako bi se odredili strateški pravci i konkretne mjere za jačanje institucionalnih kapaciteta na svim nivoima.
- Spomenuti koordinacijski mehanizmi, međutim, moraju biti funkcionalni i treba da budu glavni instrument za brzo i efikasno donošenje odluka relevantnih izvršnih i zakonodavnih vlasti, kao i za komunikaciju s njima i njihovo informiranje, a nikako kao mehanizmi opstrukcije. Postojanje koordinacijskih mehanizama, koje vode i održavaju same institucije u BiH, osigurava da se IPA sredstva bolje iskoriste, jer ukoliko takvi mehanizmi ne postoje, onda se veći iznosi projektnih sredstava moraju utrošiti na uspostavu, vođenje i održavanje takvih mehanizama, što je zapravo manje projektnih sredstava koja direktno doprinose jačanju institucija ili rješavanju konkretnih sektorskih problema. Ovakvih slučajeva je već bilo nebrojeno puta u IPA projektima, a i drugim donatorskim projektima. Učešće „nižih“ nivoa, posebno kantona, treba biti osigurano, ali ne u kontekstu osiguravanja političke pozicioniranosti stranaka, već njihove ustavne nadležnosti u provedbi velikog broja reformi koje se odnose na pridruživanje Evropskoj uniji.
- Pitanje manjka odgovornosti na političkom nivou je problem koji zahtijeva bezuvjetnu, nedvosmislenu i suštinsku opredijeljenost političkih donosilaca odluka za ulazak BiH u EU. Jednako je važna i njihova spremnost da poduzmu sve potrebne mjere i aktivnosti na strateškome i operativnom nivou kako bi se to postiglo.
- Sektorski pristup koji zahtijeva IPA II programiranje ne može ugroziti postojeće ustavno i teritorijalno uređenje Bosne i Hercegovine. Stoga se izrada sektorskih strategija ne smije pretvoriti u borbu za zaštitu ustavne ili administrativne pozicije pojedinih nivoa vlasti, čime bi se izgubili iz vida stvarni problemi iz perspektive građana i društva kao cjeline.

13 Godišnji izvještaj o finansijskoj pomoći za proširenje za 2012. godinu (2012 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement).

14 Nacrt IPA II strateškog dokumenta za BiH za period 2014.–2017., strana 23. (Bosnia and Herzegovina Draft Country Strategy Paper (2014-2017)).

**O VPI BH:** Vanjskopolitička inicijativa BH (VPI BH; www.vpi.ba) je domaća nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Sarajevu, posvećena promišljanju međunarodnih odnosa i euro-atlanskih integracijskih procesa BiH. Cilj VPI BH je, pružiti pomoć državnim institucijama pri otkrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.