

PREDPRISTUPNI FONDOVI EU: BIH (NE)SPREMNA ZA VELIKE MOGUĆNOSTI

Uvod

Evropska unija (EU) je tokom vremena razvila cijeli spektar programa pomoći zemljama koje teže učlanjenju u Uniju, ali i zemljama u razvoju i zemljama koje su obuhvaćene *Evropskom politikom susjedstva (EPS)*. Za zemlje koje teže članstvu instrumenti pretpristupne pomoći su bespovratna sredstva koja bi trebala poslužiti kao pomoć u osposobljavanju tih zemalja da zadovolje sve političke, institucionalne i socio-ekonomske kriterije za punopravno članstvo. Međutim, s vremenom je došlo do usloznjavanja tih instrumenata koji su postali previše brojni i različiti po načinima korištenja, programiranja i praćenje. Od januara 2007. uveden je novi jedinstveni *Instrument pretpristupne pomoći (IPA)*, koji je zamijenio prijašnje instrumente (kao što su bili Phare, SAPARD, CARDS i dr.). IPA je dizajniran da ciljano djeluje tako što se njegovo programiranje i raspoređivanje, kako po oblastima, tako i po zemljama, vrši u skladu s procjenama napretka i potreba pojedinih zemalja korisnica ovih sredstava.

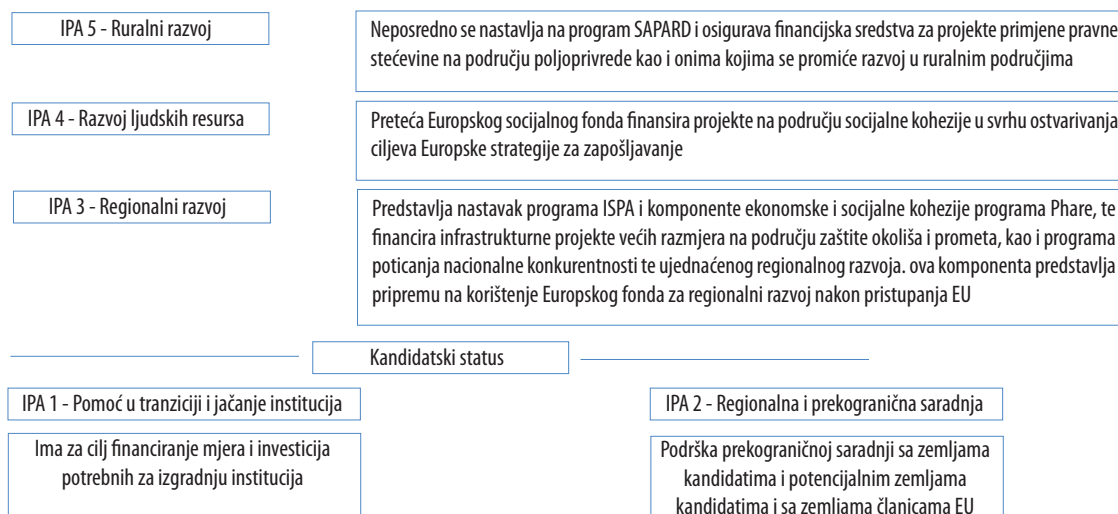
Od 2007. do 2009. godine Bosni i Hercegovini (BiH) je dato na raspolaganje oko 266 miliona eura IPA sredstava, sa još 434,1 milion eura planiran za period 2010.–2013.¹ Za sada su u funkciju stavljena sredstva koja se planirana za period 2007.–2009. i tek sada treba da započnu aktivnosti kojima bi se stavilo u funkciju sredstva iz IPA-e za 2010. Međutim, kao što će ovaj tekst i pokazati, IPA funkcioniše kao instrument koji zavisi, s jedne strane, od političkih prioriteta i pozicija EU-a u odnosu na pitanje proširenja i, s druge, mogućnosti institucija u BiH da zadovoljavaju političke i tehničke kriterije priključenja, ali i od mogućnosti institucija da apsorbiraju ponuđena sredstva. To u biti znači da mogućnost iskorištavanja sredstava IPA, posebno triju preostalih komponenti, isključivo zavisi od političke volje da se zahtjevi postavljeni za priključenje EU-u zadovolje, odnosno od stvaranja uvjeta za dobijanje statusa kandidata i od razvoja tehničkih kapaciteta potrebnih da se ta sredstva iskoriste.

Cilj je ovog dokumenta da pruži komparativni pregled dosadašnje iskorištenosti IPA sredstava u BiH i u zemljama regije, te dadne poseban osvrt na način korištenja sredstava za one komponente IPA-e na koje BiH još nema prava jer nema kandidatski status. Na koncu, daje pregled nekih od lekcija koje su Evropska komisija (EK) i zemlje u regije naučile u procesu programiranja i korištenja IPA sredstava, a koje nadležne institucije u BiH treba da uzmu u obzir ukoliko žele uspješno realizirati projekte iz IPA sredstava i u potpunosti iskoristiti prednosti koje ovaj instrument pretpristupne pomoći u svim svojim komponentama nudi. Ovo se odnosi na kompleksnost upravljačkih struktura potrebnih za programiranje svih komponenti iz IPA sredstava i na strukture i kapacitete kojima se dogovaraju prioritetne oblasti sufinansiranja iz IPA sredstava za pojedine sektore i usklađivanje tih prioriteta sa strateškim prioritetima koje je utvrdila EU, ali i domaće institucije. U tom kontekstu nedostajući kapaciteti unutar bh. struktura za djelotvornije upravljanje i koordinaciju u planiranju i programiranju dobivaju još više na suštinskom, a ne na kozmetičkom značaju.

IPA KOMPONENTE I NAČINI RASPOREĐIVANJA

IPA je stvoren kao „fleksibilan instrument sastavljen od pet komponenti, s glavnim ciljem pomoći u izgradnji institucija i vladavine prava, ljudskih prava, uključujući i temeljna prava, prava manjina, jednakost spolova i nediskriminaciju, administrativne i ekonomske reforme, ekonomski i društveni razvoj, pomirenje i rekonstrukciju te regionalnu i prekograničnu suradnju“ (hrvatska Središnja agencija za financiranje i ugovaranje). Komponente IPA su slijedeće:

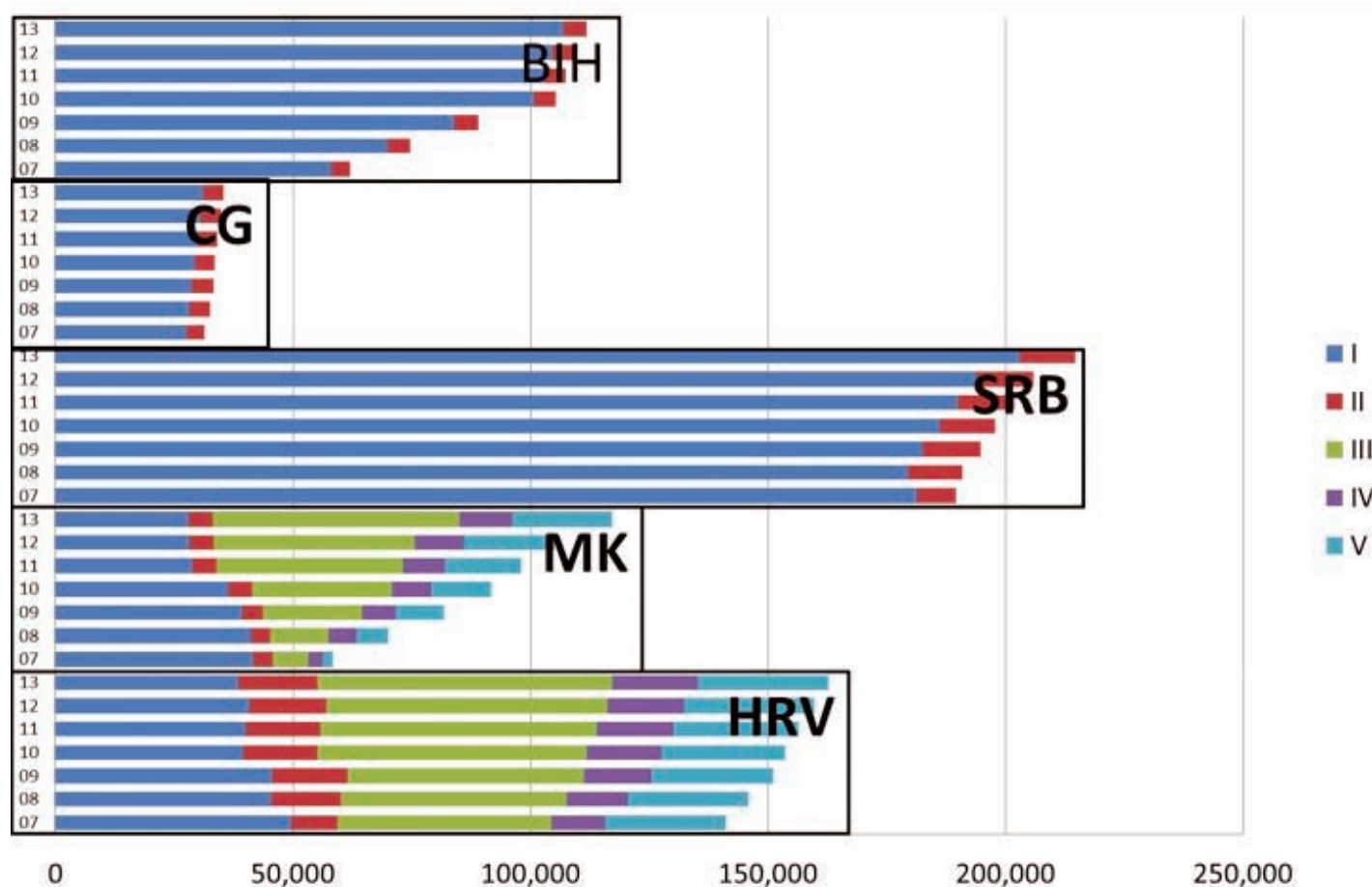
Prikaz 1: Komponente IPA instrumenta



¹ Na osnovu podataka iz *Višegodišnjeg indikativnog finansijskog okvira za period 2011.–2013.*

Kao što i sam prikaz pokazuje, komponente I i II su otvorene za zemlje koje imaju kandidatski status, kao i za zemlje koji su potencijalni kandidati, dok su komponente III, IV i V otvorene samo za zemlje s kandidatskim statusom. Ove posljednje tri komponente su također dizajnirane da što više nalikuju strukturalnim, kohezivnim i fondovima za ruralni razvoj EU-a kako bi se zemlje pripremile za upravljanje tim sredstvima kada jednom steknu pravo na njih kao punopravne članice. To ujedno zahtijeva da zemlje moraju imati uspostavljene potrebne administrativne kapacitete i strukture kojima mogu preuzeti odgovornost za upravljanje sredstvima pomoći. Za zemlje potencijalne kandidate mjere kojima se potiče regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj financiraju se iz komponente I dok ne steknu kandidatski status. Slijedi prikaz planiranih sredstava IPA po komponentama za zemlje bivše Jugoslavije u periodu 2007.–2013.

Prikaz 2: Programirana IPA sredstva za period 2007.–2013. za zemlje bivše Jugoslavije (u hiljadama €)



Ono što se nastojalo uvesti IPA financiranjem jeste osigurati da raspodjela sredstava po komponentama i prema zemljama bude usklađena s procijenjenim napretkom pojedinačnih zemalja u procesu integracija, ali i s općim ciljevima EU-a u pogledu proširivanja. To se odražava i kroz sam sistem odlučivanja o indikativnim iznosima koji se daju na raspolaganju pojedinim zemljama. Ispod je dat prikaz načina utvrđivanja IPA sredstava i kriterija koji se uzimaju u obzir.

Prikaz 3: Komponente u odlučivanju o IPA sredstvima


Komponenta I *Instrumenta prepristupne pomoći* implementira se na temelju godišnjih programa, dok se ostale komponente implementiraju preko višegodišnjih programa. Programe usvaja EK na osnovu prijedloga zemalja korisnica IPA-e, nakon obavljenih konsultacija s ključnim akterima i donatorima, i tek nakon dobivenog pozitivnog mišljenja Upravnog odbora IPA-e za komponente I i II. Za komponentu III se vrše konsultacije i s Odborom za koordinaciju fondova (COCOF), dok se za komponentu IV vrše konsultacije s Evropskim socijalnim fondom (ESF), a za komponentu V s Odborom za ruralni razvoj (RDC).

Može se reći da su komponente I i II „bazične“ komponente, odnosno komponente kojima se stvaraju osnovni institucionalni preduvjeti za početak procesa integracija (kao i za korištenje EU fondova), dok preostale komponente imaju, pored institucionalnog razvoja, još i socio-ekonomsku razvojnu dimenziju. Međutim, posljednje tri komponente IPA-e, one koje postaju aktivne tek po dobivanju kandidatskog statusa, također podrazumijevaju i veću razvijenost internih kapaciteta da se planiraju i programiraju sredstva, kao i da se obezbijedi određen iznos sufinansiranja iz domaćeg budžeta.

DOSADAŠNJA ISKORIŠTENOST IPA SREDSTAVA (KOMPONENTE I i II)

Na osnovu Godišnjeg izvještaja EK-a o realizaciji IPA sredstava za 2009. evidentirano je slijedeće stanje IPA sredstava za komponentu I programiranih za period 2007.-2009. za BiH:

Tabela 1: Realizacija IPA 2007.–2008. u BiH za IPA komponentu I zaključno s 31. 12. 2009.

| | Predviđena sredstva (u mil. eura) | Ugovoreno | Ostaje da se ugovori | Ugovoreno % | Isplaćeno | Ostaje da se isplati | Isplaćeno % |
|---------------------|-----------------------------------|--------------|----------------------|---------------|--------------|----------------------|--------------|
| Komponenta I | | | | | | | |
| IPA 2007. | 49,74 | 37,58 | 12,16 | 75,55% | 8,44 | 41,30 | 16,97% |
| IPA 2008. | 66,75 | 9,01 | 57,74 | 13,50% | 4,47 | 62,28 | 6,70% |
| IPA 2009. | 80,50 | 12,00 | 68,50 | 14,91% | 0,00 | 80,50 | 0,00% |
| UKUPNO | 196,99 | 58,59 | 138,40 | 29,74% | 12,91 | 184,08 | 6,55% |

Izvor: Dodatak Godišnjeg izvještaja EK-a za 2009. o realizaciji IPA sredstava

U Bosni i Hercegovini implementacija IPA 2007. je kasnila zbog nepravovremenog donošenja potrebnih izmjena zakona kojima bi ugovori za obavljanje IPA projekata bili oslobođeni od plaćanja poreza. Još jedan od razloga kašnjenja bilo je vrijeme potrebno da BiH potpiše sporazume o IPA financiranju (4 do 6 mjeseci) i nedostajući kapaciteti Delegacije EU-a u Sarajevu da procijeni velik broj tendera. Uslijed toga je implementacija IPA 2007. projekata počela u prvoj polovici 2009., dok je tenderska procedura i ugovaranje za IPA 2008. počelo u drugoj polovici 2009. Zbog spomenutih kašnjenja EK nije mogla izvijestiti o konkretnim rezultatima u realizaciji projekata na osnovu IPA sredstava. U svakom slučaju, 2009. je bila daleko uspješnija godina kada je riječ o IPA financiranju jer je potpisano ukupno 45 ugovora, dok ih je u 2008. bilo samo šest.

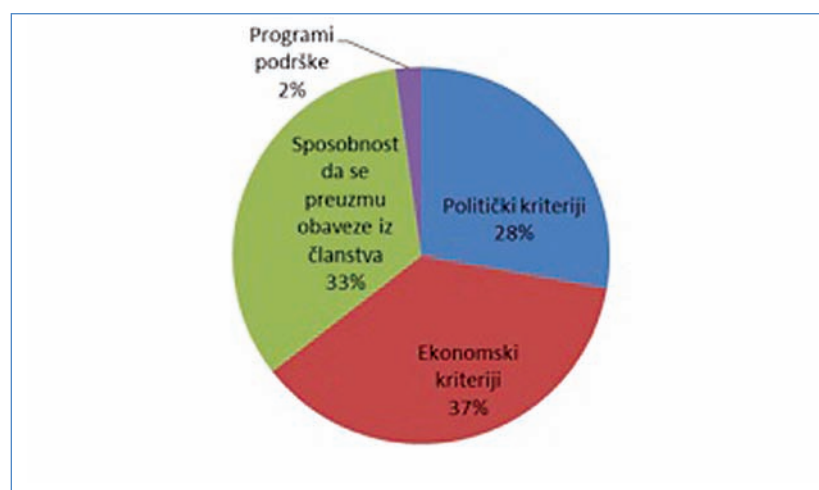
Radi usporedbe daje se prikaz drugih zemalja u realizaciji IPA komponente I za isti period:

Tabela 2: Pregled realizacije 2007.–2009. za zemlje bivše Jugoslavije za IPA komponentu I

| | Predviđeni iznos sredstava (u mil. eura) | Ugovoreno | Ugovoreno % | Isplaćeno | Isplaćeno % |
|-------------------|--|-----------|-------------|-----------|-------------|
| Hrvatska | 131,38 | 19,48 | 14,83% | 13,48 | 10,26% |
| Makedonija | 109,12 | 21,98 | 20,14% | 10,85 | 9,94% |
| Crna Gora | 79,1 | 32,74 | 41,39% | 8,74 | 11,05% |
| Srbija | 504,03 | 242,8 | 48,17% | 83,5 | 16,57% |

Za Hrvatsku i Makedoniju jedan od razloga slabog omjera ugovaranja projekata, posebno za IPA 2008. i 2009., bio je da se to vrijeme koristilo za jačanje administrativnih i ljudskih kapaciteta za decentralizirano upravljanje sredstvima EU-a. Međutim, za sve zemlje regije je bilo zabilježeno mnogo značajnije korištenje TAIEX i twinning projekata za jačanje nedostajućih kapaciteta i za nadoknađivanje eventualnih zaostataka u korištenju IPA sredstava nego što je to bio slučaj sa BiH. Za IPA komponentu I sredstva za 2007.–2009. godinu bila su raspoređena po poglavljima u sljedećim omjerima:

Prikaz 4: Raspodjela sredstava IPA komponente I 2007.–2009. po poglavljima



U okviru sredstava za *političke kriterije* oko 5% sredstava raspoređeno je za sektor civilnog društva. Za 2009. sredstva IPA komponente I za BiH su bila raspoređena za slijedeće namjene:

Tabela 3: Pregled raspodjele sredstava IPA 2009.

| | Iznos | (u miliona €) | % od ukupnih sredstava |
|--|-------|---------------|------------------------|
| Politički kriterij | | 15,50 | 19,25% |
| Pravosuđe | | 4,00 | 4,97% |
| Ustavne reforme | | 1,00 | 1,24% |
| Pripreme za komponente III i IV | | 1,00 | 1,24% |
| <i>Civilno društvo</i> | | <i>3,00</i> | <i>3,73%</i> |
| Kulturno naslijeđe | | 4,00 | 4,97% |
| Borba protiv korupcije | | 0,50 | 0,62% |
| Nacionalno planiranje i predsjedništvo | | 2,00 | 2,48% |
| Ekonomski kriterij | | 47,50 | 59,01% |
| Podrška MISP ²⁾ i Agenciji za osiguranje | | 3,00 | 3,73% |
| Poboljšanje regionalne transportne infrastrukture | | 14,00 | 17,39% |
| <i>Izgradnja male hidroelektrane Cijevna</i> | | <i>5,50</i> | <i>6,83%</i> |
| Rehabilitacija vodosnabdijevanja i kanalizacijske infrastrukture | | 16,50 | 20,50% |
| Podrška MISP | | 3,50 | 4,35% |
| Zapošljavanje i obrazovanje | | 5,00 | 6,21% |
| Evropski standardi | | 14,50 | 18,01% |
| Ekonomska i fiskalna politika | | 2,00 | 2,48% |
| Integracija u jedinstveno tržište | | 3,90 | 4,84% |
| Statistike – popis | | 2,00 | 2,48% |
| Poljoprivreda i ruralni razvoj | | 3,40 | 4,22% |
| Veterinarske i fitosanitarne službe | | 3,20 | 3,98% |
| Programi podrške | | 3,00 | 3,73% |
| EU programi | | 3,00 | 3,73% |
| UKUPNO | | 80,50 | 100,00% |

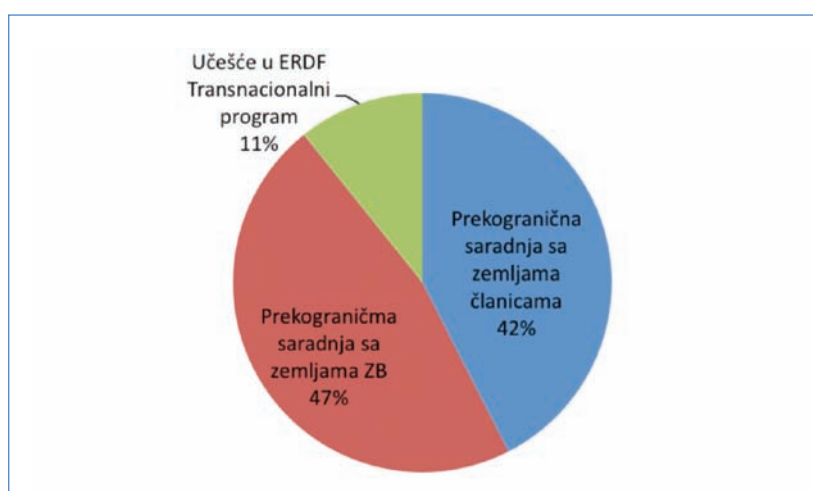
Za IPA komponentu II realizacija sredstava za period 2007.–2009. bila je slijedeća

| | Predviđena sredstva | Ugovoreno | Ostaje da se ugovori | Ugovoreno % | Isplaćeno | Ostaje da se isplati | Isplaćeno % |
|------------------|---------------------|-----------|----------------------|-------------|-----------|----------------------|-------------|
| IPA 2007. | 3,96 | 0,39 | 3,57 | 9,85% | 0,31 | 3,65 | 7,83% |
| IPA 2008. | 4,95 | 0 | 4,95 | 0,00% | 0 | 4,95 | 0,00% |
| IPA 2009. | 5,21 | 0 | 5,21 | 0,00% | 0 | 5,21 | 0,00% |
| UKUPNO | 14,12 | 0,39 | 13,73 | 2,76% | 0,31 | 13,81 | 2,20% |

² Mala i srednja preduzeća.

U Bosni i Hercegovini je za programe koji su obuhvatili prekograničnu saradnju zemalja kandidata i zemalja potencijalnih kandidata bilo potrebno oko godinu dana od potpisivanje prvih sporazuma o financiranju (što se desilo u martu i aprilu 2008. godine) do uspostave potrebnih upravnih struktura i do pripreme prvih tendera, koji su za sve programe objavljeni u junu i julu 2009. godine. Pozivi su zatvoreni u septembru i oktobru 2009. godine. Ovo je otprilike vremenski rok koji je bio potreban i zemljama članicama za programe prekogranične saradnje unutar EU-a, tako da BiH ne zaostaje u ovom segmentu i realizacija ove komponente prati dinamiku realizacije u zemljama u regiji. Za kraj slijedi još pregled raspodjele sredstava za IPA komponentu II 2007.–2009. po svrsi:

Prikaz 5: Raspodjela sredstava IPA komponente II 2007.–2009.



KORIŠTENJE IPA KOMPONENTI III, IV I V

Kao što je ranije spomenuto, komponente III, IV i V otvorene su samo za zemlje s kandidatskim statusom, što je za IPA 2007.–2009. bilo za Hrvatsku i Makedoniju. Za razliku od komponente I, programiranje za komponente III i IV se vrši putem višegodišnjih programa koji obično pokrivaju tri godine, ali mogu biti prošireni te uključiti i dodatni broj godina. Na osnovu Okvira za usklađenost strategija (Strategic Coherence Frameworks), zemlje korisnice izrađuju operativne programe po pojedinačnim komponentama ili po oblastima i oni potom treba da budu usaglašeni i odobreni od EK-a nakon konsultacija sa sektorskim odborima.

Komponenta III pokriva tri područja pomoći: transport, okoliš i regionalnu konkurentnost, koja ustvari odražavaju intervencije iz Kohezivnog fonda zemalja članica EU-a. Za Hrvatsku i Makedoniju iznos sredstava predviđene za ovu komponentu bio je slijedeći:

Tabela 4: Pregled IPA 2007.–2009. za IPA komponentu III (u mil. eura)

| | Hrvatska | | | Makedonija | | |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | IPA | Domaći budžet | Ukupno | IPA | Domaći budžet | Ukupno |
| Transport | 53,50 | 17,80 | 71,30 | 31,67 | 10,56 | 42,23 |
| Okoliš | 53,50 | 17,80 | 71,30 | 8,83 | 2,94 | 11,77 |
| Regionalna konkurentnost | 35,30 | 11,80 | 47,10 | | | |
| Ukupno | 142,30 | 47,40 | 189,70 | 40,50 | 13,50 | 54,00 |

Za Hrvatsku je *Operativni program za regionalnu konkurentnost* predvidio tri osnovna prioriteta: poboljšanje razvojnog potencijala zaostalnih regija; poboljšanje konkurentnosti hrvatske privrede i tehničku pomoć. Prioriteti u sektoru transporta uključivali su unapređenje željezničkog sistema, unapređenja unutrašnje plovidbe i tehničku pomoć, dok su za okoliš to bili razvoj infrastrukture za integrirano upravljanje otpadnim vodama; zaštita vodnih resursa Hrvatske kroz poboljšano vodosnabdijevanje i integrirano upravljanje otpadnim vodama i tehnička pomoć.

Ukupan cilj *Operativnog programa regionalnog razvoja Makedonije* bila je podrška održivom razvoju zemlje kroz poboljšanu infrastrukturu za transport i okoliš, gdje je naglasak bio na mjerama u oblasti transporta - na nastavku razvoja koridora VIII i X i željezničke infrastrukture, dok je na području okoliša naglasak bio na investicijama za tretiranje otpadnih voda i čvrstog otpada na područjima gdje je najveći uticaj na stanovništvo i okoliš. Za komponentu III IPA sredstva sudjeluju sa 75% u odnosu na ukupno potrebna sredstva za realizaciju utvrđenih mjera, dok će iz nacionalnih budžeta biti obezbijeđeno preostalih 35%.

Za komponentu IV obje su ove države usvojile višegodišnje operativne programe za razvoj ljudskih resursa. U Hrvatskoj su identificirana četiri prioriteta: poboljšanje pristupa zapošljavanju i održivoj inkluziji u tržište rada; podrška inkluziji osoba; poboljšanje ljudskog kapitala i zaposlenosti i tehnička pomoć. Za Makedoniju je operativni plan je predvidio niz mjera u oblasti zapošljavanja (privlačenja i zadržavanja uposlenih), investiranje u ljudski kapital kroz bolje obrazovanje i obuku, promociju inkluzije u tržište rada i tehničku pomoć u razvoju administrativnih kapaciteta. Sredstva iz IPA participiraju s 85% u ukupnim sredstvima namijenjenim projektima iz ove oblasti, dok je iz budžeta osigurano 15% sredstava. Slijedi tabelarni prikaz u vezi s ovim podacima:

Tabela 5: Pregled 2007.–2009. za IPA komponentu IV

| | Hrvatska | | | Makedonija | | | |
|--|--------------|---------------|--------------|-----------------------------------|---------------|-------------|--------------|
| | IPA | Domaći budžet | Ukupno | IPA | Domaći budžet | Ukupno | |
| Zapošljavanje | 9,50 | 1,68 | 11,18 | Zapošljavanje | 6,85 | 1,21 | 8,05 |
| Socijalna inkluzija | 9,00 | 1,59 | 10,59 | Obrazovanje i obuka | 4,89 | 0,86 | 5,75 |
| Ljudski kapital i zapošljavanje | 15,95 | 2,81 | 18,77 | Socijalna inkluzija | 3,26 | 0,58 | 3,84 |
| Tehnička pomoć | 3,83 | 0,68 | 4,50 | Administrativni kapaciteti | 1,30 | 0,23 | 1,53 |
| Ukupno | 38,28 | 6,76 | 45,04 | Ukupno | 16,30 | 2,88 | 19,18 |

S obzirom na vrijeme potrebno da se uspostavi potpuno decentralizirani sistem implementacije te uzimajući u obzir iskustva vezana za implementaciju SAPARD sredstava, financijska raspodjela sredstava za IPA komponentu V pratit će jedan fazni pristup u kojem će se sredstva raspoređivati po nižem omjeru koji će se povećavati tokom narednih godina. Izuzetak čini Hrvatska, koja je jedina zemlja kandidat koja je uspostavila SAPARD sistem kako bi mogla da što više iskoristi SAPARD sredstva prije implementacije IPA komponente za ruralni razvoj. U nastavku slijedi pregled sredstava raspoređenih za ovu komponentu:

Tabela 6: Pregled 2007.–2009. za IPA komponentu V

| | Hrvatska | Makedonija |
|--|--------------|--------------|
| Tržišna efikasnost i EU standardi | 51,26 | 14,82 |
| Razvoj ruralne ekonomije | 22,82 | 3,42 |
| Tehnička pomoć | 2,82 | 0,76 |
| Ukupno | 76,90 | 19,00 |

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Očito je da Instrument pretpristupne pomoći (IPA) nudi velike mogućnosti institucionalnog, ali i socio-ekonomskog razvoja bosanskohercegovačkog društva u oblastima u kojima naša zemlja zaostaje u procesu evropskih integracija. Međutim, dosadašnji rezultati u korištenju IPA sredstava ukazuje na to da institucije na svim nivoima u BiH moraju osigurati daleko veću podršku i angažiranost u političkom i u tehničkom smislu. To se odnosi ne samo na zadovoljavanje političkih i ekonomskih kriterija potrebnih za sticanja statusa zemlje kandidata već i na jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta, bez čega se IPA financiranje ne može u potpunosti iskoristiti.

To se posebno odnosi na komponente III, IV i V, koje su s institucionalnog i tehničkog stanovišta zahtjevnije, ali i s političkoga, uzimajući u obzir da svi operativni planovi iz ovih oblasti moraju biti utemeljeni ne samo na politikama i prioritetima zemalja članica EU-a već i na koherentnim i jasnim nacionalnim politikama i strategijama iz predmetnih oblasti.

Korištenje IPA sredstava, kao uostalom i svih sredstava EU-a, ponajviše potcrtava značaj tehničkih i administrativnih kapaciteta na svim nivoima, i to posebno u pogledu onih oblasti koje je i Evropska komisija istaknula kao značajne za sve zemlje korisnice IPA-e, a to su:

- definiranje projekata, koji se prvenstveno odnose na potrebu izrade tačnih procjena potreba, studija održivosti i tržišta; procjena rizika; postojanje osnovnih implementacijskih struktura);
- administrativni i apsorpcijski kapaciteti (posebno uzimajući u obzir ranija iskustva u korištenju sredstava EU-a, ali i postojećih radnih opterećenja koja se odnose na CARDS i IPA projekte koji se implementiraju);
- pitanje „vlasništva“ nad programiranjem i planiranjem sredstava, koje podrazumijeva izradu nacionalnih razvojnih strategija i akcionih planova i rano uključivanje u programiranju pomoći, kao i u njenu implementaciju;
- osiguravanje održivosti projektnih rezultata kroz pažljivo planiranje, prioritizaciju i pravovremeno uvezivanje svih aktivnosti i praćenje postavljenih uvjeta;
- koordinacija sa različitim nivoima, kako između nivoa vlasti i institucija, tako i sa drugim donatorima i finansijskim organizacijama;
- osiguravanje da se definira razuman broj prioriteta i da su oni blisko vezani za reformske mjere u sklopu strategije intergiranja u EU;
- osiguravanje jasnih i čvrstih veza s budžetom i srednjoročnim okvirom rashoda;
- poboljšani domaći kapaciteti za praćenje, procjenjivanje uticaja, ali i uključivanje cijelog spektra ključnih aktera, posebno civilnog društva.

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 je, pružiti pomoć državnim institucijama pri otkrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.