



SAŽETAK POLITIKE

IPA KOMPONENTA II – VIŠE STRATEGIJA I NADZORA

Autori:

Dr. Malinka Ristevska Jordanova,
urednik i viši ekspert

Aleksandar Jovanoski,
niži ekspert

Institut za evropske politike (EPI) - Skoplje,
Antonie Grubisic 2/2,
1000 Skoplje,
Republika Makedonija

contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Početak IPA komponente II

Uredba Evropske unije kojom se uspostavlja IPA komponenta II usvojena je 11. marta 2014, a primenjuje se od 1. januara 2014. godine¹. Uredba o sprovođenju, koja utvrđuje detaljnija pravila u vezi sprovođenja, usvojena je 2. maja 2014. godine².

IPA II ne razlikuje se bitno od IPA I u pogledu cilja i budžeta. Ona odgovara stvarnosti i dinamici procesa proširenja.

Opšti cilj IPA II definisan je kao:

„ ...podrška državama korisnicima navedenim u Aneksu I u usvajanju i sprovođenju političkih, institucionalnih, zakonskih, administrativnih, socijalnih i ekonomskih reformi kako bi se uskladile sa vrednostima Unije i postepeno uskladile sa pravilima, standardima, politikama i praksama Evropske unije, sa ciljem članstva u Uniji³.

IPA II se ne razlikuje bitno od IPA I u pogledu cilja i budžeta.

Korisnici IPA II su sledeće države: Albanija, Bosna i Hercegovina, Island, Kosovo⁴, Crna Gora, Srbija, Turska i Republika Makedonija.

¹ Uredba (EU) br. 231/2014 od 11. marta 2014. kojom se uspostavlja Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA II). Iako usvojena tek u martu 2014, Uredba se primenjuje od 1.1.2014.

² Uredba Komisije o sprovođenju IPA (EU) br. 447/2014 od 2. maja 2014. o konkretnim pravilima za sprovođenje Uredbe (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Saveta kojom se uspostavlja Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA II)

³ Član 1. Uredbe o IPA II.

⁴ Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i Mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova.

U odsustvu velikog pomaka u pomoći državama kandidatima, navodi se da će „pretpristupna pomoć biti uže povezana sa prioritetima politike proširenja, i zasnivati se više na strateškom pristupu usmerenom ka postizanju rezultata, koji za cilj ima ključne reforme u državama kandidatima“⁵.

**Pretpristupna pomoć
biće uže povezana sa
prioritetima politike
proširenja, i zasnivaće
se više na strateškom
pristupu usmerenom ka
postizanju rezultata, koji
za cilj ima ključne reforme
u procesu proširenja**

Ključne promene u okviru IPA II su:

- oblasti podrške umesto komponenata;
- sektorski pristup, zasnovan na približavanju nacionalnim strategijama;
- veći fokus na strateško višegodišnje planiranje (programiranje);
- usmerenost ka rezultatima/učinku;
- veća fleksibilnost – moguća preraspodela sredstava u zavisnosti od rezultata;
- pojednostavljen prenos ovlašćenja za upravljanje

IPA i dalje ostaje više usmerena ka „opštim pitanjima društveno-ekonomskog razvoja i dobro upravljanje, a manje na često komplikovane i malo očigledne tehničke uslove pravnih tekovima EU“⁶.

Novi IPA pristup zahteva visok stepen usklađenosti sa ključnim prioritetima reformi (sa naglaskom na demokratiju i vladavinu prava) kao što je utvrđeno u Strategiji proširenja EU za period 2014-2015. Pored toga, IPA II donosi jaku uzajamnu povezanost sa dva ključna strateška

⁵ Izveštaj Komisije Evropskom parlamentu, Savetu i Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu, Godišnji izveštaj o finansijskoj pomoći za proširenje za 2013 (IPA, PHARE, CARDS, Pretpristupni instrument za Tursku, Tranzicioni programi pomoći) Brisel, 30.9.2014 KOM(2014) 610 konačni, {SWD(2014) 287 konačni}.

⁶ Koeth, W., Novi instrument za pretpristupnu pomoć (IPA II): Manje pridruživanja, više pomoći? Evropski institut za javnu administraciju, Radni materijal 2014/W/01.

dokumenta koja direktno utiču na reforme u regionu – Strategija „Evropa 2020“⁷ i Strategija „Jugoistočna Evropa 2020“⁸.

Finansijski portfolio

Za period 2007-2013. budžet IPA fondova iznosio je oko 11,5 milijardi evra. Budžet IPA II je skoro isti – 11,7 milijardi evra za period 2014-2020⁹.

U tabeli 1 prikazana je raspodela sredstava po zemlji korisnici za period 2014-2020.

Tabela 1: Godišnja raspodela sredstava u okviru IPA II po zemlji korisnici (u milionima evra)

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018-2020.	Ukupno 2014-2020.
Albanija	83,7	86,9	89,7	92,9	296,3	649,5
Bosna i Hercegovina ¹⁰						
Kosovo*	83,8	85,9	88,7	91,9	295,3	645,6
Makedonija	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2
Crna Gora	39,5	35,6	37,5	39,6	118,5	270,7
Srbija	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1508
Turkey	620,4	626,4	630,8	636,4	1.940,00	4.454,00
Ukupno						8.192,00

Izvor: Indikativni strateški dokumenti za zemlje korisnice, usvojeni u avgustu 2014.

* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i Mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova.

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁸ <http://www.rcc.int/pubs/20/south-east-europe-2020-strategy>

⁹ 11 698 668 000 evra, po trenutnim cenama, prema Uredbi o IPA II.

¹⁰ Indikativni strateški dokument za Bosnu i Hercegovinu još uvek nije usvojen.

Tabela 2 daje prikaz raspodele sredstava za horizontalni višekorisnički program (regionalni program).

Tabela 2: Godišnja raspodela sredstava u okviru IPA II za višekorisnički program (u milionima evra)

	2014	2015	2016	2017	2018-20	Ukupno 2014-2020
A. Horizontalna podrška	152	122,5	136,5	115,5	395,5	922
TAIEX i statistika	20	21	20	21	59	141
Savetodavne funkcije međunarodnih organizacija	49	40	25	32	91	237
Čivilno društvo i mediji	25	5	30	5	60	125
Erasmus+ uključujući mlade	33	34	35	35	110	247
Horizontalne mere	25	22,5	26,5	22,5	75,5	172
B. Regionalne strukture i mreže	9	27	31	10	57,5	134,5
C. Regionalna investiciona podrška*	158,1	181,9	177,9	216,3	772,8	1506,9
WBIF, EDF, GGF i drugi instrumenti	148,1	91,9	177,9	216,3	772,8	1406,9
Regionalni program za stambeno zbrinjavanje (RHP)	10	90	0	0	0	100
D. Teritorijalna saradnja	28,9	33,6	44,6	68,6	219,5	395,2
UKUPNO	348	365	390	410,4	1445,3	2958,6

Izvor: Višekorisnički indikativni strateški dokument (2014-2020) usvojen 30/06/2014.

Oblasti podrške i sektorski pristup

U okviru IPA II, ukinuto je pet komponenata prethodnog IPA programa (IPA 2007 – 2013), čime se omogućava svim IPA korisnicima jednak pristup sredstvima, bez obzira na njihov status. Umesto komponenti, pomoć će biti usmerena na sledeće oblasti podrške:

- a) reforme za pripreme za članstvo u Uniji i izgradnja institucionalnih kapaciteta;
- b) društveno-ekonomski i regionalni razvoj;
- c) zapošljavanje, socijalna politika, obrazovanje, promovisanje rodne ravnopravnosti i razvoj ljudskih resursa;
- d) poljoprivreda i ruralni razvoj;
- e) regionalna i teritorijalna saradnja.

Ključni kriterijumi za definisanje sektora su:

- da bude relevantan za strategiju pridruživanja EU i/ili društveno-ekonomski razvoj zemlje,
- da bude dovoljno širok da se smatra značajnim za proces pridruživanja, uz merljive pokazatelje uspeha, ali dovoljno uzak radi obezbeđivanja institucionalne koherentnosti,
- da ima jasno utvrđen institucionalni okvir, institucionalno upravljanje i nadležnost – u idelanom slučaju sektor ima jedan upravljački organ,
- da ima jasna povezanost sa nacionalnom budžetskim procesom.

U tabeli 3 prikazani su indikativni sektori po oblasti podrške¹¹.

Tabela 3. Indikativna lista sektora po oblasti podrške

Oblast podrške	Sektor
a) reforme za pripreme za članstvo u Uniji i izgradnja institucionalnih kapaciteta;	- reforma javne uprave - upravljanje javnim finansijama - pravosuđe i unutrašnji poslovi - ljudska prava i manjine
b) društveno-ekonomski i regionalni razvoj;	- saobraćaj - energetika - životna sredina - razvoj privatnog sektora - konkurentnost i inovacije
c) zapošljavanje, socijalna politika, obrazovanje, promovisanje rodne ravnopravnosti, i razvoj ljudskih resursa;	- obrazovanje i razvoj ljudskih resursa - tržište rada i zapošljavanje - socijalna politika
d) poljoprivreda i ruralni razvoj;	- poljoprivreda - ruralni razvoj
e) regionalna i teritorijalna saradnja.	- Regional cooperation - Territorial cooperation

¹¹ Sektori su indikativni i razlikuju se od korisnika do korisnika.

U sledećoj tabeli dat je prikaz raspodele sredstava u okviru IPA II po oblasti podrške za sve IPA korisnike.

Tabela 4: Raspodela sredstava iz IPA II po oblasti podrške (u milionima evra)

	a. Reforme za pripreme za članstvo u Uniji i izgradnja institucionalnih kapaciteta	b. Društveno- ekonomski i regionalni razvoj	c. Zapošljavanje, socijalna politika, obrazovanje, promovisanje rodne ravnopravnosti i razvoj ljudskih resursa	d. Poljoprivrede i ruralni razvoj	UKUPNO 2014- 2020
Albanija	320,5	168,0	69,0	92,0	649,4
Kosovo*	236,6	235,0	94,2	79,7	645,5
Makedonija	205,9	298,8	53,2	106,3	664,2
Crna Gora	99,2	90,8	28,1	52,4	270,5
Srbija	543,0	565,0	190,0	210,0	1.508,0
Turska	1.581,4	1.525,3	1.525,3	912,2	4.453,9
Ukupno	2986,6	2882,9	1959,8	1452,6	8191,5

Izvor: Strateški dokumenti za navedene zemlje

Sektorski pristup sastoji se od grupisanja EU pomoći oko smanjenog broja strateških sektora koje su EU i korisnik zajednički identifikovali, pri čemu su nacionalne sektorske strategije služe kao glavne smernice za planiranje (programiranje)¹².

Sektorski pristup ima za cilj da omogući bolje usklađivanje između EU i nacionalnih strategija i veći stepen vlasništva korisnika. Načelo vlasništva je od ključnog značaja za postizanje značajnih rezultata koji ne proizvode samo konkretne ishode (kao što su izrada strategija i zakona), već imaju stvaran uticaj na zemlju (zahvaljujući opštem prihvatanju i odgovarajućoj primeni).

* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu, i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i Mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova.

¹² Zvanična definicija sektorskog pristupa EK - documents/europeaid_adm_guidelines_support_to_sector_prog_sep07_short_en.pdf

Jedan od najvažnijih nalaza evaluacije koja je izvršena za potrebe Evropske komisije je bio da „se održavanje rezultata i uticaja postignutih u okviru IPA programa oslanja na političke prioritete na nacionalnom nivou“ i da „kada je nacionalno vlasništvo predloženih reformi nisko, uticaj je smanjen“¹³. Shodno tome, nacionalno vlasništvo je jedno od glavnih ciljeva u okviru IPA II, što zahteva visok stepen usklađivanja između nacionalnih prioriteta i strategije EU. Jedan od glavnih argumenata je da korisnik pridruživanje EU vidi kao nacionalni strateški prioritet i da sve mere usmerene ka ispunjavanju EU standarda treba automatski da budu utvrđene kao nacionalni strateški prioriteta. To je svakako izazov, posebno imajući u vidu prioritetne sektore tj. demokratiju i vladavinu prava, gde se kod osetljivih pitanja politički prioriteta mogu razlikovati od ciljeva IPA pomoći.

Do kraja IPA I, Komisija je u saradnji sa nacionalnim i EU zainteresovanim stranama utvrdila da prethodno predviđena metodologija za sprovođenje IPA programa kroz pojedinačne projekte koji obuhvataju različite fragmentirane prioriteta nije donela očekivane rezultate, zbog toga što je bila više usmerena ka trenutnim ishodima (npr. uspostavljanje kompjuterizovanog sistema za upravljanje predmetima u sudovima) umesto na postizanje ciljeva politike (npr.), bolje funkcionisanje pravosudnog sistema kroz smanjenje broja zaostalih sudskih predmeta kao uticaj sistema za upravljanje predmetima)¹⁴. Nedovoljna veza sa nacionalnim strateškim dokumentima doživljena je kao jedna od glavnih mana. Među najvećim izazovima IPA II biće prevazilaženje pomenutog nedostatka kroz uspostavljanje čvršće veze između strateškog planiranja, sprovođenja IPA i što je najvažnije, postizanja visokog nivoa uticaja rezultata reformskih procesa.

Analiza Komisije pokazala je da je „većina projekata bila usmerena na konkretne probleme koje su pripremale male grupe stručnjaka unutar državnih institucija; to je često dovodilo do lošeg institucionalnog vlasništva jer je malo učinjeno da se uključi šira zajednica stručnjaka i pokaže značaj projekata za strategije nacionalnih politika“¹⁵. Stoga, načelo partnerstva biće ključni faktor za uspešno programiranje i sprovođenje IPA II.

¹³ IPA – prelazna evaluacija i meta evaluacija IPA pomoći, Ecorys, septembar 2013.

¹⁴ Vodič GD za proširenje: 'Sektorski pristup u pretpristupnoj pomoći', 18/01/2013, Ref. Ares(2013)65573.

¹⁵ Ibid.

Zajednički strateški okvir biće strateški programski dokument EU za ceo instrument – za sve uključene zemlje. Strateški dokumenti pojedinačnih zemalja predstavljaju višegodišnje dokumente u kojima je opisano u širem smislu kako će zemlje korisnici koristiti finansijsku pomoć za rešavanje političkih prioriteta strategije proširenja. Nakon usvajanja ovih dokumenata, dolazi do sačinjavanja programa. Slično pomenutom, Višekorisnički strateški dokument utvrđuje prioritete i uslove na regionalnom nivou za višekorisničke programe i programe teritorijalne saradnje.

Strateški dokumenti takođe sadrže i preliminarnu finansijsku raspodelu sredstava na godišnjem nivou, i važe do 2020. godine (samo jedna procena 2017.-te). Stoga, izdavanje programa i usvajanje visoko kvalitetnih sektorskih programa imaće direktan uticaj na konačnu apsorpciju dodeljenih sredstava.

Prema novoj uredbi, strateški dokumenti pripremljeni su da prikažu ključne oblasti u kojima su neophodna značajna poboljšanja kako bi se zemlja pripremila za članstvo. Ovi dokumenti treba da „**definišu ciljeve pomoći, pristup u njihovom postizanju, kao i alate i pokazatelje za merenje napretka i dostignuća**“¹⁶.

Uredba o IPA II posebno ističe da se napredak ocenjuje pomoću prethodno utvrđenih pokazatelja. Na osnovu napretka, EK će imati ovlašćenje da izvrši preraspodelu finansijske pomoći između različitih programa, kao i između zemalja korisnica IPA pomoći.

Novi pristup prema prenosu ovlašćenja za upravljanje na korisnike

Upravljanje pomoći za prethodne komponente biće pojednostavljeno kroz Generalni direktorat (GD) za proširenje. Ovo rešenje ostaje na snazi sve do kasnije faze u procesu pridruživanja kada se odgovarajući GD uključuju (kako se zemlja kandidat približava članstvu).

U okviru IPA I, prenos ovlašćenja za upravljanje pretprijetnim sredstvima posmatrano je kao priprema zemalja kandidata da

¹⁶ Ibid.

sprovedu mehanizme koje zahtevaju sve države članice u upravljanju EU sredstvima, posebno kada su u pitanju komponente III-V, koje obuhvataju instrumente strukturne i kohezione politike EU, i Zajedničke poljoprivredne politike.

Pristup IPA II prema upravljanju finansijskom pomoći opisuje se kao:

„progresivniji, fazni pristup“, sa „manjim brojem postupaka akreditacije i prenosa ovlašćenja za upravljanje“ sa ciljem da se značajno „smanje troškovi i opterećenje koordinacije koje snose zemlje korisnice“¹⁷.

Činjenica da „nisu samo kriterijumi za akreditaciju za zemlje kandidate ublaženi, već i da su ostala pravila za sprovođenje usklađena sa onima koja se primenjuju na zemlje u razvoju, čime se napušta metodologija iz prošlosti: priprema zemalja kandidata za finansijsko upravljanje EU strukturnim fondovima nakon pridruživanja izgleda da više nije prioritet u Uredbi o IPA II“¹⁸.

Prioriteti utvrđeni Strateškim dokumentom nisu predviđeni da se menjaju tokom perioda (osim u slučaju promena pravne tekovine)

Godišnje programiranje (što je bio slučaj u okviru IPA komponente I) treba da bude zamenjeno višegodišnjim programiranjem.

¹⁷ Predlog uredbe kojom se uspostavlja instrument za pretpristupnu pomoć (IPA II) od 7.12.2011KOM(2011) 838 konačni

¹⁸ Koeth, W., Novi instrument za pretpristupnu pomoć (IPA II): Manje pridruživanja, više pomoći? Evropski institute za javnu administraciju, Radni materijal 2014/W/01.

Povećana uloga nacionalnih parlamenata – nadzor

IPA II puts more emphasis on the partnership principle and on the role of parliaments.

Uredba obavezuje Komisiju da „uopšteno deluje u partnerstvu sa korisnicima u pripremi, sprovođenju i praćenju pomoći“, gde je objašnjeno da partnerstvo treba da uključi:

„kada je primereno, nadležne nacionalne i lokalne organe, kao i organizacije civilnog društva“. Pored toga, Komisija treba da podstiče „saradnju između relevantnih zainteresovanih strana“. Štaviše, organizacije civilnog društva mogu da budu direktni korisnici pomoći¹⁹.

Kada se ove odredbe tumače zajedno sa odredbama o načelu vlasništva u okviru Uredbe o sprovođenju IPA II²⁰, jasno je da se snažno podstiče partnerstvo na nacionalnom nivou.

Uredba o IPA II eksplicitno podstiče parlamentarni nadzor u državama korisnicima²¹.

Generalno, parlamenti u regionu imaju dovoljno uspostavljenih mehanizama da vrše svoja ovlašćenja u oblasti nadzora nad korišćenjem sredstava iz EU fondova. Međutim, potencijal postojećih mehanizama nije u potpunosti iskorišćen; stoga je parlamentarni nadzor nad Vladom o finansijskim programima EU slab, nestrukturan i sporadičan.

¹⁹ Uredba o IPA II, član 4. stav 6.

²⁰ Uredba o sprovođenju IPA II, član 4.

²¹ Uredba o IPA II, preambula, str. (15).

Stoga, nacionalni parlamenti (posebno odbori za evropske poslove) imaju ključnu ulogu u programiranju i praćenju IPA II – kako bi se postiglo 'lokalno' vlasništvo i omogućio efikasan nadzor nad korišćenjem sredstava iz EU fondova.

U većini parlamenata na nivou Evropske unije, odbori za evropske poslove imaju glavnu ulogu u obezbeđivanju postupka nadzora. Ali, u zavisnosti od uspostavljenih parlamentarnih praksi, određen broj parlamentarnih sektorskih odbora takođe učestvuje u nadzoru.

Prakse u zemljama korisnicima IPA sredstava pokazuju nedostatak parlamentarnog angažovanja u skoro svim fazama sprovođenja IPA programa, uključujući i samo programiranje IPA. Ova mogućnost propuštena je tokom perioda 2013-2014. prilikom izrade strateških dokumenata.

“U skladu sa načelom participativne demokratije, Komisija treba da podstiče parlamentarni nadzor u svakoj zemlji korisnici koja je navedena u Aneksu I nad pomoći koja se pruža toj zemlji”.

Parlament Makedonije dao je pozitivan primer kada je održao prvu sveobuhvatnu parlamentarnu raspravu o apsorpciji IPA sredstava 2013. Međutim, mogućnost za još veći uticaj na proces programiranja IPA II – Indikativni strateški dokument za period 2014-2020 nije iskorišćen. Organizacije civilnog društva pružile su pozitivan primer kada su dale strukturan doprinos izradi Stateškog dokumenta²².

Kako građani doživljavaju IPA više kao tehnokratski poduhvat, a ne istinski instrument za reforme koji donosi veliku korist građanima i društvu, informisani i angažovani narodni poslanici mogu da imaju bitniju ulogu u promeni tog mišljenja. Štaviše, kako kapaciteti parlamenata ne dozvoljavaju nezavisnu analizu IPA sredstava, resursi dostupni u okviru civilnog društva treba da se maksimalno iskoriste.

²² Mreža sledećih organizacija: Eco-svest, European Policy Institute, Analitika think tank, Makedonski centar za evropsku obuku, Zenit, Front 24/12 i Centar za civilne komunikacije organizovala je događaj na kome je učestvovalo preko 100 organizacija civilnog društva i pružila doprinos izradi strateškog dokumenta.

Mogućnosti za parlamente

Na osnovu lekcija naučenih iz prethodnog IPA I programa (2007-2013), nacionalni parlamenti zemalja korisnica IPA mogu da preduzmu nekoliko koraka da unaprede nadzor nad IPA II²³ i to da:

- zahtevaju od nacionalnih organa zaduženih za IPA strukturne redovne izveštaje o sprovođenju svake sektorske politike, uključujući izveštaj o ispunjavanju pokazatelja uspeha koji su navedeni u svakom strateškom dokumentu u okviru IPA II; ovi izveštaji treba takođe da pruže informacije o ugovaranju;
- se uključe u diskusiju o strateškim pitanjima koja se odnose na EU fondove, posebno o prioritetima u okviru svake sektorske politike – razmatranje o sektorskim strateškim dokumentima kao što je utvrđeno u nacionalnom strateškom dokumentu;
- suštinski doprinesu sprovođenju načela vlašništva i partnerstva u sprovođenju IPA sredstava, i uključe zainteresovane strane u programiranje i sprovođenje IPA;
- organizuju javne rasprave o IPA fondovima, uključujući i tematske, namenjene svakoj oblasti podrške/sektoru;
- povećaju učešće zainteresovanih strana uključivanjem organizacija civilnog društva, akademija, preduzeća, privrednih komora, stručnih udruženja, itd.;
- ojačaju ulogu odbora za budžet i finansije, koji takođe treba da imaju uvid u obezbeđivanje sufinansiranja IPA II u državnom budžetu,
- povećaju administrativne kapacitete osoblja zaduženog za IPA;
- razviju regionalnu platformu za nadzor nad IPA, koja će doprineti unapređenom nadzoru i razmeni najboljih praksi.

Nacionalni odbori (naročito odbori za evropske poslove) imaju ključnu ulogu u programiranju i nadzoru nad IPA II – u cilju postizanja 'lokalnog' vlasništva.

²³ Detaljnije informacije: Instrument za pretprijetnu pomoć i parlamentarni nadzor nad njim, Vodič za narodne poslanike i administrativno osoblje, Vestminsterska fondacija za demokratiju, oktobar 2013.

Ova publikacija je izrađena uz podršku
Westminster Fondacije za Demokratiju