

INSTRUMENT PREDPRISTUPNE POMOĆI, IPA

INSTRUMENT FOR PRE – ACCESSION ASSISTANCE, IPA

Kristina Knežević, Pravni fakultet, Univerzitet u Travniku, BiH

SAŽETAK

Konstituiranje Europske unije obilježeno je potpisivanjem Osnivačkih ugovora, koji kasnijim reformama dobivaju naziv Reformski ili Revizorski ugovori. Spomenuti - reformski ugovori svojim stupanjem na snagu omogućili su članicama, ali i zemljama koje će u budućnosti pristupiti Europskoj uniji veći broj pogonosti u vidu financijske pomoći, kako bi prilagodili svoje zakonodavstvo i administraciju, zakonodavstvu i administraciji Europske unije. Jedna takva strategija je upravo i Instrument predpristupne pomoći – IPA. Ovaj program se sastoji od pet komponenti, od kojih se prve dvije odnose samo na državama korisnicama, dok su zadnje tri određene isključivo državama kandidatkinjama. Kroz tekst ću nastojati objasniti glavne karakteristike IPA – e.

Ključne riječi: Europska unija, Kohezioni fondovi, pravo Europske unije, predpristupni programi, financijski okvir, strukturni fondovi, prekogranična suradnja.

Key words: The European Union, Cohesion Funds, European Union pre-accession programs, the financial framework, structural funds, cross-border cooperation.

ABSTRACT

Constituting the European Union marked the signing of the Treaties, which subsequent reforms gaining name or Audit Reform contracts. Mention - reform contracts to its entry into force have allowed states, and countries will in future

accede to the European Union, a greater number of suitability in terms of financial assistance, in order to adapt their legislation and administration, legislation and administration of the European Union. One such strategy is exactly the Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA. This program consists of five components, of which the first two apply only to the beneficiary countries, while the last three are specific only to candidate countries. Throughout the text I will try to explain the main features of the IPA – e.

UVOD

Europska unija od samih svojih početaka bazirala je se na realizaciji programa pomoći svojim članicama, zemljama kandidatkinjama, ali zemljama koje su potencijalne kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji. Programi pomoći koje Unija provodi baziraju se na financijskoj pomoći, za određeni vremenski period i dio su regionalne politike koje Europska unija provodi prema trećim zemljama. Regionalna politika je najstarija zajednička politika za sve članice Europske unije, a provodi se sa ciljem kako bi se smanjile smanjile razlike između pojedinih regija država članica. Pomoć u vidu aktualiziranja programa kao i izrade projekata određena je još Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici – 1957., a revidirana Jedinim europskim aktom – 1967., te Ugovorom o Europskoj uniji – 1993. Jedan od takvih programa je i Instrument predpristupne pomoći – IPA, čije su glavne karakteristike date u nastavku teksta. Kada se govori o program ove vrste, treba istaknuti da u samo njegove prve dvije komponente namijenjene svim

državama članicama, kandidatkinjama i skorašnjim kandidatkinjama, dok se preostale tri komponente odnose samo na zemlje članice. Stoga možemo reći da Europska unija iz svojih programa, bilo Strukturnih ili Kohezionih, većinu finansijskih sredstava izdvaja za svoje članice, kako bi se postigla dospodarska i socijalna kohezija.

INSTRUMENT PREDPRISTUPNE POMOĆI

IPA- Instrument predpristupne pomoći je novi, finansijski instrument Europske unije uspostavljen 17. srpnja 2006. godine Uredbom Vijeća Europske unije 1085 / 2006. IPA je uspostavljena za finansijsku perspektivu u periodu 2007. – 2013. godine, namjenjen za pomoć državama u njihovom nastojanju da postanu članice Europske unije. IPA predstavlja uistinu fleksibilan element, koji je namjenjen državama kandidatkinjama – Hrvatska, Makedonija i Turska, te državama koje su potencijalne kandidatkinje – Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, kao i Kosovo što je određeno rezolucijom Ujedinjenih naroda 1244 / 99. Instrument predpristupne pomoći zamjenjuje sve dosadašnje finansijske instrumente koje je Europska unija provodila – SEPAR, CARDS, ISPA, PHARE, kao i finansijske instrumente koji su samo bili namjenjeni Turskoj. Ovaj instrument za cilj ima pomoći državama korisnicama u usklađivanju njihovog zakonodavstva za zakonodavstvom odnosno pravnom stečevinom Europske unije, njegovoj provedbi, kao i pripremi država za korištenje Strukturnih i Kohezionih fondova. Instrument predpristupne pomoći se sastoji od pet komponenti, s tim da se prve dvije odnose samo na države korisnice, a preostale dvije komponente su samjenjene državama kandidatkinjama:

1. Pomoć u tranziciji i razvoju institucija, koja je namjenjena razvoju institucija i kapaciteta istih. Podrška u provođenju

neophodnih reformi koje država treba da ostvari u procesu evropskih integracija. Unutar ove komponente najveći broj projekata se odnosi na institucionalnu izgradnju kroz pružanje tehničke pomoći (usklađivanje sa *acquis communautaire*, izgradnja administrativnih i pravosudnih kapaciteta i druge mjere koje se provode unutar prepristupnog konteksta). IPA 2009 i 2010 podijeljena na infrastrukturni paket (suzbijanje posljedica ekonomske krize) i na standardni TA paket.

2. Prekogrančna suradnja, se odnosi na pružanje pomoći u domenu prekogranične suradnje između sadašnjih država članica, kandidatkinja i potencijalnih država, te suradnji između država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja. Podržava regionalne i prekogranične inicijative između zemalja korisnika, kao i između zemalja korisnika i zemalja članica, te njihovo učešće u programima Europskih fondova za regionalni razvoj (ERDF), zatim trans-nacionalnim i među-regionalnim programima saradnje. U okviru IPA 2 koristi se 6 programa: tri bilateralna programa prekogranične suradnje (BiH-Hrvatska⁹⁴, BiH-Srbija i BiH-Crna Gora⁹⁵), dva programa transnacionalne

⁹⁴ Prekogrančni program između Hrvatske i Bosne i Hercegovine, će se provoditi tijekom razdoblja od 2007. - 2013. godine. Ovaj strateški dokument zasniva se na zajedničkom planiranju hrvatskih i bosanskih strana, u pogledu razvoja privrede i gospodarstva. Program podržava komponentu II (prekogrančna suradnja) "Instrumenta prepristupne pomoći" EU (IPA), u okviru kojeg je za prve tri godine alocirano 6 milijuna eura. Dodatnih minimalno 1.058.823 eura osigurati zemlje partneri, uglavnom od korisnika programa u pograničnom području.

⁹⁵ Prekogrančni program Bosna i Hercegovina – Crna Gora realizuje se u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA). Programska oblast pokriva granicu između Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Programska oblast obuhvata površinu od 31.134,33 km² i ima 1.685.366 stanovnika.

suradnje (Program Jugoistočna Evropa⁹⁶, Program Mediteran⁹⁷) i Program prekogranične saradnje sa državama članicama (IPA Jadranski program⁹⁸). Programski dokument za svaki pojedinačni program je zasnovan na prioritetima koji se odnose na oživaljavanje privrede, zaštitu okoliša, kvalitet života, socijalnu koheziju, i sl. Svi programi se implementiraju putem grant šema, a učešće u programima se zasniva na principu partnerstva. Pravo učešća imaju nefrofitna tijela kao i SME u IPA Jadranskom programu. Pozivi za dostavu projektnih prijedloga

Teritorija Bosne i Hercegovine obuhvaćena programom sastoji se od 56 opština, dok je programom na teritoriji Crne Gore obuhvaćeno 13 opština (12 u prihvatljivom i 1 u pridruženom području).

⁹⁶ Program Jugoistočna Evropa ima za cilj razvoj transnacionalnih partnerstava u pitanjima od strateške važnosti, kako bi se poboljšala teritorijalni, gospodarski i društveno integracijski proces te da se doprinese kohezivnoj, stabilnosti i konkurentnosti u regiji. U tu svrhu, program nastoji ostvariti visoku kvalitetu, rezultat, orijentirani projekt strateškog karaktera i relevantni za programsko područje. Program Jugoistočna Evropa pomaže promicati bolju integraciju među državama članicama, zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima i susjednim zemljama. Regionalna suradnja u Jugoistočnoj Europi je bitna, bez obzira na različite faze integracije različitih zemalja. Stabilnost, prosperitet i sigurnost regije su od značajnog interesa za EU.

⁹⁷ MED Program je Europski transnacionalni program suradnje. Koji je financiran od strane Europske unije u okviru regionalne politike. Transnacionalna konfiguracija omogućuje programu rješavanje teritorijalnih izazova izvan državnih granica, kao što su upravljanje rizicima za okoliš, međunarodno poslovanje i transportnih koridora. Do danas, 144 projekta su urađena, i sufinanciran od strane Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) sa 85%.

⁹⁸ Prekogranični program IPA Adriatic suradnja je rezultat zajedničkog rada programiranja koje provode povezane države sudionice i dio je procesa suradnje na jadranskom području. Program crpi svoju snagu i odlučnost iz velikog iskustva stečenog tijekom prethodnog Programskog razdoblja te donosi konkretne rezultate iz studija i analiza financiranih u prošlosti.

se objavljuju na web stranicama DEI⁹⁹ i DEU.¹⁰⁰

3. Regionalni razvoj, koji je određen za financiranje infrastrukturnih projekata iz područja okoliša i transporta, promociji konkurentnosti, ujednačenog regionalnog razvoja te pripremi Europskih fondova za regionalni razvoj.¹⁰¹ Zemljama kandidatima daje punu podršku za izgradnju sistema apsorpcije Kohezionih fondova i Europskih fondova za regionalni razvoj. Uključuje sljedeće sektore: transport, okoliš, energetska efikasnost, obnovljive izvore energije, regionalnu konkurentnost.
4. Razvoj ljudskih potencijala, koja se odnosi na pripremu za kohezionu politiku i Europski socijalni fond.¹⁰² Zemljama kandidatima pomaže u pripremi za korištenje, programiranje i provođenje principa Evropskog socijalnog fonda u okviru Europske strategije zapošljavanja. Obuhvata sljedeće sektore: obrazovanje, rad i zapošljavanje, socijalna uključenost (promoviše princip partnerstva između socijalnih partnera, radi mobilizacije reformi iz oblasti HRD).
5. Ruralni razvoj, podrazumijeva aktivnosti za zajedničku poljoprivrednu politiku. Pomaže zemljama kandidatima da izgrade vlastite kapacitete kako bi u potpunosti mogli preuzeti upravljanje i

⁹⁹ Direkcija za europske integracije

¹⁰⁰ Direkcija Europske unije

¹⁰¹ Europski fond za regionalni razvoj je jedan od strukturnih fondova Europske unije i instrument provedbe regionalne politike Europske unije. Osnovan je 1975. godine, sa ciljem jačanja gospodarske i socijalne kohezije, i smanjivanju razlika u razvijenosti Europske unije.

¹⁰² Europski socijalni fond je drugi strukturni fond Europske unije i glavni instrument za provedbu strateške politike Europske unije u području zapošljavanja. Fond je osnovan 1957. godine, sa financijskom perspektivom 2007. – 2013. godine u iznosu od 75 milijardi eura. Iz fonda se izdvajaju sredstva za financiranje u oblasti poticanja zapošljavanja unutar članica i regija Europske unije, posebice u manje razvijenim dijelovima.

kvalitetno korištenje post-prijemnih EU fondova za ruralni razvoj.

Uz pomoć IPA-e, cjelokupna pretpriputna pomoć stavlja se u jedinstveni okvir sa unificiranom regulativom kako za zemlje kandidate tako i za zemlje potencijalne kandidate.

Koordinacija programa pomoći u okviru IPA komponente 1 podrazumijeva: državni program pomoći, (koji pomaže organiziranje sveobuhvatnog procesa programiranja unutar države, provjerava kvalitete projektnih prijedloga prije podnešenja na odobrenje Europskoj komisiji, prati implementaciju projekata. Program usvajaju vlade država potencijalnih kandidatkinja i pruduženih članica Europske unije kao izraz spremnosti za integracijske procese), i višekorisnički ili regionalni program pomoći (Investicijski okvir za Zapadni Balkan u vidu infrastrukturnih projekata).

Koordinacija programa pomoći u okviru IPA komponente 2 podrazumijeva sve aktivnosti vezane za realizaciju programa prekogranične saradnje u BiH o čemu je predhodno u radu bilo govora.

Kada govorimo o realizaciji ovoga programa – Instrumenta predpriputne pomoći, treba spomenuti i značaj Direkcije za europske integracije Bosne i Hercegovine, koja između ostaloga vrši pripreme za korištenje komponenti tri, četiri i pet koje su dostupne zemljama kandidatima za članstvo u Europsku uniju, koordinaciju bilateralne pomoći zemalja članica Europske unije, koordinaciju programa Zajednice, te osigurava vezu između procesa pridruživanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji i korištenje financijske pomoći koju pruža Europska unija.

Financijski okvir IPA – e za BiH, 2007. – 2012.

| IPA komponente | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. |
|-------------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Komponenta I | 58, 13 | 69, 85 | 83, 89 | 100, 68 | 102, 68 | 104, 70 |
| Komponenta II | 3, 962 | 4, 945 | 5, 207 | 5, 311 | 5, 418 | 5, 526 |
| Ukupno (u eurima) | 62, 1 | 74, 8 | 89, 1 | 106, 0 | 108, 1 | 110,2 |

Ukupno utrošena sredstva oznose 550, 3 milijuna eura, s tim da svaka zemlja korisnica ima obvezu sufinancirati provrdbu određenog dijela projekta.

BOSNA I HERCEGOVINA – IPA

Bosna i Hercegovina kao država potencijalna kandidatkinja ima pristup prvim dvjema komponentama Instrumenta pristupne pomoći: pomoć u tranziciji i razvoju institucija i prekogranična suradnja. Kroz ove dvije komponente, au periodu od 2007. – 2010. godine Bosna i Hercegovina je dobila ukupno 332 milijuna eura. Prva komponenta – pomoć u izgradnji institucija i tranzicija podrazumijeva usklađenost sa pravno stečevinom Europske unije (*acquis communautaire*), izgradnju

administracije, kao i pomoć u izgradnju ostalih triju komponenti kao uvijeta pristupa. Projekti vezani za ovu komponentu rade se na temelju Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta – VIPD¹⁰³, a provodi na temelju unaprijed utvrđene procedure koju je dala Europska komisija. Korisnici Komponente I su tijela države uprave, javne ustanove i nevladine organizacije kao i druge organizacije i poslovne zajednice, ali u znatno manjem broju. U skolpu ove komponente imamo i potkomponente i to: političke kriterije, gospodarske kriterije i

¹⁰³ Strateški dokument Instrumenta predpriputne pomoći, a predstavlja stav Europske komisije o glavnim područjima intervencije i glavnim prioritetima koje država korisnica pomoći treba uraditi točno u programskim dokumentima.

europske standarde u skladu sa Kriterijima iz Kopenhagena iz 1993. godine.

Komponenta II – Prekogranična suradnja vezana je za aktivnosti regionalne i prekogranične suradnje sa državama korisnicama Instrumenta pretpristupne pomoći, njihovo sudjelovanje u programu Europskog fonda za regionalni razvoj, transnacionalnim i međuregionalnim programima suradnje. Korisnici spomenute komponentesu tijela regionalne i lokalne uprave, nevladine organizacije, istraživački centri, gospodarske institucije. Kako je predhodno spomenuto, Bosna i Hercegovina u okviru ove komponente ima tri ostvare prekogranične suradnje i to:

1. Crna Gora – Bosna i Hercegovina
2. Hrvatska – Bosna i Hercegovina
3. Srbija – Bosna i Hercegovina

Ono što je novo u financiranju projekata, a vezano za Instrument pretpristupne pomoći je i sufinanciranje države korisnice u iznosu od 25% projektne vrijednosti.

Ključni dokumenti za programiranje IPA 1 su: Evropsko partnerstvo ¹⁰⁴sa BiH, Godišnji izvještaj o napretku za BiH, ¹⁰⁵Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i BiH ¹⁰⁶(SAA), Višegodišnji

¹⁰⁴ Evropsko partnerstvo jedan je od instrumenata Procesu stabilizacije i pridruživanja, a služi kao kriterij prema kojemu se mjeri napredak zemalja Zapadnog Balkana. Ovim dokumentom se određuju kratkoročni i srednjoročni prioriteti u djelovanju zemalja na putu integracijskih procesa.

¹⁰⁵ Godišnji izvještaj daje Europska komisija na temelju ostvarenih rezultata zemlje koja je korisnica sredstava. Izvještaj se daje na 500 stranica pisanog teksta, to je javan dokument koji je dostupan svima.

¹⁰⁶ Proces stabilizacije i pridruživanja – pokrenut je od strane Europske komisije u svibnju 1999. godine. Glavni zadatak procesa bilo je nastojanje da promjene u napretku zemalja Zapadnog Balkana prema europskim integracijom, postavljenih u vidu određenih kriterija. Proces stabilizacije i pridruživanja nadograđuje Rayamont proces promovirajući istovremeno i bilateralni i regionalnu suradnju, uključujući elemente trgovine, financija i ekonomske pomoći, politički dijalog, suradnju u aspektu pravde i unutarnjih poslova te ugovorne odnose među zemljama regiona. Na samitu u Zagrebu održanom 2001. godine zemlje Zapadnog

indikativni planski dokument za BiH (eng. MIPD), Horizontalni i sektorski strateški dokumenti u BiH .

Princip implementacije se zasniva na kretanju od centralizovanog ka decentralizovanom sustavu upravljanja programima pomoći. U BiH se trenutno primjenjuje centralizirani dekoncentrirani sustav, koji podrazumijeva da je kontrola u rukama Delegacije EU u BiH.

STRUKTURA ZA PROVEDBU IPA – e

Strukturni okvir za provedbu Programa koji se odnose na Instrument pretpristupne pomoći su:

1. Državni IPA koordinator (NIPAC)- je državni dužnosnik nadležan za ukupnu koordinaciju pomoći iz programa IPA u državi korisnici. NIPAC osigurava povezanost između općeg procesa pristupanja i korištenja finansijske pomoći EU, a odgovoran je za nadzor programa. Također je nadležan za koordinaciju između komponenti programa, za programiranje u sklopu komponente IPA TAIB te za koordinaciju sudjelovanja države korisnice u relevantnim programima prekogranične suradnje.

2. Koordinacijski odbor za IPA –u .

3. Ured za NIPAC – nalazi se u Direkciji za europske integracije Bosne i Hercegovine koja je nadležna za određene oblasti iz ovoga domena.

Voditelji programa/projekata (Senior Programme Officer-SPO) - su viši državni službenici imenovani u ministarstvima, agencijama i drugim upravnim organizacijama BiH. Oni imaju zadatak da razvijaju prijedloge projekata za potrebe sektora kojeg pokrivaju, da upravljaju procesom programiranja i da koordiniraju aktivnosti u okviru sektora vertikalno, prema entitetskim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH

Kada govorimo o IPA – I I navodi se također nekoliko upravljačkih struktura

Balkana su prihvatile proces stabilizacije i pridruživanja kao i uvijete koje je on nametnuo.

koje su nadležne za njenu provedbu, ukviru državne upravljačke strukture:

1. Državni IPA koordinator.
2. Operativna struktura (Direkcija za eurospke integracije Bosne i Hercegovine).
3. Državna radna grupa - koordinira aktivnosti na usklađivanju programa prekogranične suradnje sa drugim programima i projektima u BiH.

I zajedničke upravljačke strukture:

1. Zajednički odbor za praćenje (JMC) – koji je sastavljen od predstavnika zemalja partnera i bavi se praćenjem efikasnosti i kvalitete realizacije svakog od programa.
2. Zajednički tehnički sekretariat (JTS) – koji ima administrativnu ulogu upravljanja programom prekogranične saradnje.

ZAKLJUČAK

Programi pomoći koje nudi Europska unija namjenjen je državama kandidatkinjama, potencijalnim kandidatkinjama i članicama Europske unije. Programi su dio regionalne politike koju provodi Europska unija, u vidu finansijske pomoći za određeni vremenski period. U tekstu smo se bavili detaljnijom analizom Instrumenta predpristupne pomoći – IPA, koji je namjenjen zemljama Zapadnog Balkana za period 2007. – 2013. godine sa finansijskim okvirom od 11, 468 milijardi eura. Program je podjeljenu V Komponenti koja svaka za sebe obuhvaća određeni aspect bitan za razvoj članica odnosno nečlanica Europske unije. Djelom smo se osvrnuli i na položaj Bosne i Hercegovine u ovome program.

LITERATURA

- [1] Bugarski, J. (1995): Ethnic Polities in Eastern Europe, New York: M. E. Sharpe. Inc
- [2] Bijela knjiga (2000): Komisija Europske zajednice, Sarajevo

- [3] Begić, K. (1997): Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma, Bosanska knjiga, Sarajevo
- [4] Bešlagić – Adrović, A., Schouten, W.(2008)Europska unija (Vodič za lokalne zajednice u BiH), SNV, Holandska organizacija za razvoja, sarajevo
- [5] Busek, E. (2007): Otvorena kapija ka Istoku (Velika šansa za Europu), CLIO, Beograd
- [6] Chandler, D. (1999): Bosnia: Aking Democracy After Dayton, Sterling, Pluto Press
- [7] Cihleková, E. (2006): Regional Integration of the NeW Member States during tke Pres – Accessions Period and after Eastern Elargment, CAO Working Paper
- [8] Čapeta i dr. (2009): Reforma Europske unije, Narodne novine, Zagreb
- [9] Direkcija za europske integracije BiH (2006): Strategija integriranja BiH u Europsku uniju, Vijeće ministara, Sarajevo
- [10] Farell, M. (2002): European Integration in the b21 Century – Unity or Diversity? Sage Publications
- [11] Filipović, M. (2000): Deset predavanja o ideji Europe, Pravni centar Fond otvoreno društvo, Sarajevo