

IPA FONDOVI U BIH (NE) ISKORIŠTENE PRILIKE I MOGUĆNOSTI

Centri civilnih inicijativa (CCI) Juni 2016.



Izdavač:

Centri civilnih inicijativa, Tuzla, Bosna i Hercegovina

(www.cci.ba)

Za izdavača:

Zlatan Ohranović, izvršni direktor CCI

Adresa:

Ludviga Kube 7

Telefoni:

+387 35 247 740, +387 35 247 741

e-mail:

ccituzla@bih.net.ba

Analizu priredili:

Lejla Deronja Suljić i Asmir Čilimković

Recezent: Prof. dr. sc Miloš Šolaja, Fakultet političkih nauka Banja Luka



SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. METODOLOGIJA	9
3. SAŽETAK	11
4. ISTORIJAT I KLJUČNI DATUMI ZA BIH	19
5. IPA FONDOVI - OSNOVNI POJMOVI	23
6. IPA FONDOVI U BIH	39
6.1. IPA I	43
6.2. IPA II	50
6.3. IZVJEŠTAJI O NAPRETKU – OSVRT NA IPA FONDVE	52
6.4. PERCEPCIJA JAVNOSTI	60
7. ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA	64
7.1. HRVATSKA	68
7.2. CRNA GORA	71
8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	73
9. POPIS IZVORA– LITERATURA	80
RIJEČ RECENZENTA	82



1. UVOD

IPA fondovi su veliki novčani paketi namijenjeni za pomoć zemljama kandidatima ili potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. IPA se sastoji od pet komponenti. Prve dvije su namijenjene i potencijalnim i stvarnim kandidatima, dok su treća, četvrta i peta IPA komponenta opremljene izuzetno visokim finansijskim iznosima i namijenjene samo zemljama sa statusom službenog kandidata za punopravno članstvo u EU.

BiH kao zemlja potencijalni kandidat za ulazak u Evropsku uniju ima pravo na korištenje samo dvije od ukupno pet komponenti. BiH ima pravo na višemilionsku pomoć u 'tranziciji i izgradnji institucija' te 'regionalnoj i prekograničnoj saradnji', dok joj se sticanjem statusa kandidata otvaraju vrata velikih finansijskih dotacija za 'regionalni razvoj', 'unaprijeđenje ljudskih resursa' i 'ruralni razvoj'.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Bosne i Hercegovine i Evropske unije stupio je na snagu 1. juna 2015. godine što je bio preduslov za razgovore o podnošenju aplikacije za članstvo u EU. BiH je predala aplikaciju za članstvo 15.02.2016. godine.

Dosadašnja praksa zemalja regiona iskustveno pokazuje da proces do kandidatskog statusa traje oko 2 godine.

Da li najave BiH političara, prema kojima bi Bosna i Hercegovina mogla imati status kandidata već u 2017. godini, predstavljaju opravdan ili neopravdan optimizam ostaje da se vidi. U ovom trenutku je neophodno da isti svojim djelovanjem uvjere i cijelu javnost da će učiniti sve kako bi se najavljena očekivanja i ispunila. Godinama su prisutna različita mišljenja, tumačenja i stavovi o tome da li je ili ne Bosna i Hercegovina napredovala putem EU integracija, brzinom kojom su napredovale države regije, da li je u tom procesu pristupila adekvatnoj iskorištenosti dostupnih finansijskih instrumenata, odnosno da li je usporeni napredak zbog višegodišnjeg odsustva političke saglasnosti zapostojanje jedinstvene koordinacije¹ imao za posljedicu (ne) dovoljan stepen iskorištenosti sredstava iz dostupnih fondova EU.

¹Evropska unija od BiH u kontinuitetu traži od naše zemlje da govori jednim glasom o pitanjima EU. Usvajanje efikasnoga koordinacionog mehanizma smatra se bitna pretpostavkom za napredak Bosne i Hercegovine na putu ka članstvu u Evropskoj uniji, ali je u isto vrijeme i instrument za poboljšanje kvalitete načina na koji se donose

Realizacija projekata koje je EU finansirala iz fondova IPA-e doprinosi dostizanju evropskih standarda u najvažnijim društvenim oblastima i napredovanju država.

Kroz IPA-u je Evropska komisija za period 2007-2013. obezbijedila sredstva u iznosu od 11,5 milijardi eura za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU. Ta sredstva su iskorištena za sprovođenje reformi, koje imaju za cilj usklađivanje sa standardima EU i unapređenje kvaliteta života građana, kroz dalje jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, reformu državne uprave, reformu privrede, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, promociju rodne ravnopravnosti, jačanje civilnog društva, unapređenje regionalne saradnje, kao i dostizanje održivog razvoja i smanjenje siromaštva. Korisnici sredstava, bili su ministarstva i organi uprave, lokalne samouprave, javne ustanove, organizacije civilnog društva, dok su krajnji korisnici bili građani država Zapadnog Balkana i Turske.

Realizovani projekti su doprinijeli izgradnji i jačanju kapaciteta institucija, osnažili dobrosusjedske odnose i omogućili brži regionalni i ekonomski razvoj država korisnica IPA-e.

BiH je do 2014. godine iskoristila tek tridesetak posto sredstava Evropske unije kroz Instrument pretpristupne pomoći (IPA). Razlog je bio nemogućnost dogovora među BiH političarima, zbog čega je posljednjih godina BiH ostala bez više miliona eura nepovratnog novca, jer odgovorni nisu ispunili obećano. Taj novac bio je namijenjen za razvojne projekte.

Dok je prema riječima analitičara BH ekonomija godinama na koljenima, a država se zadužuje kod Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i u privatnim bankama, nepovratna sredstva Evropske unije, BiH ne koristi ili ne koristi dovoljno.

Čak su i pojedini političari u prethodnom periodu pojašnjavali ključni uzrok navedenog. Naime, prema njihovim riječima problemi nisu bili tehničke, ekspertske naravi, jer su se projekti radili dobro, kvalitetno, ali u završnici prihvatanja tih projekata pojavljivali su se politički problemi.

odluke u BiH. Do sada, Evropska komisija je u svim izvještajima o napretku BiH na putu ka EU naglašavala potrebu za uspostavljanjem efikasnog mehanizma kako bi bila uspostavljena jedinstvena kontakt-tačka koju bi potvrdili svi učesnici u procesu. Vijeće ministara BiH je usvojilo mehanizam koordinacije na sjednici 26. januara. 2016. godine.



Dakle, iako svjesni problema da nije bilo političkog dogovora o mehanizmu koordinacije, koji je ključan za korištenje IPA sredstva, te da se isto odrazilo i na povlačenje nepovratnih sredstava Evropske unije, za postizanje saglasnosti oko ključnog alata protekle su godine.

U samoj jednoj, 2013. godini BiH je izgubila ogromne svote novca Evropske unije namijenjene razvojnim projektima, jer nije ispoštovala dogovoreno. Riječ je o gubitku 45 miliona eura, zbog ne porovođenja presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci. Još svježiji primjer je gubitak pet miliona eura za razvoj poljoprivrede zbog izostanka dogovora o jednoj platnoj agenciji i jednom upravljačkom tijelu, a nije izrađena ni strategija ruralnog razvoja na državnom nivou. Dok se tako sve oko nas kreće naprijed, zato što se EU kreće naprijed, distanca između nas i zemalja regiona se povećava.

Dakle, radi se o ogromnim sredstvima i ogromnim mogućnostima koje je BiH propustila i dalje propušta, iako je država nejakda da se izbori sa svim problemima, očekivanim i neočekivanim, od kojih je primjera radi samo jedan veliki (poplave) pogodio našu zemlju 2014. godine. Ta prirodna nepogoda, velikih razmjera, bila je evidentan pokatelj da BiH zaista treba podršku međunarodne zajednice, jer kao sistem koji je kompleksan država nije bila u mogućnosti adekvatno odgovoriti na nastale posljedice, a također je upitno da li su se iste mogle ublažiti da su se sredstva EU u ovom primjeru, sa adekvatnim projektima, planirala i iskoristila na pravilan način.

Kako je novac iz IPA 1 Bosna i Hercegovina ili propustila ili izgubila, Evropska unija je najavila da je u okviru IPA-e 2 za zemlje zapadnog Balkana osigurala 14 milijardi eura. Dio toga mogla bi dobiti i BiH, ali pod uslovima koje je naveo prethodni šef Delegacije Evropske unije u BiH Peter Sorensen: "Najprije država treba razviti efikasan EU koordinacijski mehanizam kako bi mogla upravljati u pomoći i političkoj koordinaciji.

Ne možemo više imati situacije u kojima se danas dogovorimo sa BiH, a vi dan poslije odustanete od dogovora. Vi ste jedina zemlja koja je ti ikada uradila. Zatim, država se mora dogovoriti za strategije koje se tiču cijele zemlje, posebno na sektore poput poljoprivrede, energije, transporta i okoliša, kako bi dozvolila EU investitorima da podrže bh. biznis, ekonomiju i, uopšte, bolji životni standard. To dugujete građanima, a dugujete i nama."



Prema riječima EU zvaničnika jasno je da novac poreskih obveznika zemalja Evropske unije neće završiti u Bosni i Hercegovini ukoliko se prvenstveno bh. političari ne uozbilje, već će taj novac otići u ruke građana drugih, stabilnijih zemalja.

Zbog nedostatka napretka Bosne i Hercegovine zemlje u procesu integracija u EU i nepostojanja cjelodržavnih strategija u mnogim sektorima, nacrt Strateškog dokumenta za IPA II obuhvata za našu državu samo period 2014.-2017., u odnosu na cijeli period za IPA II 2014.-2020.

I pored činjenice da je o ovoj tematici urađeno mnogo dokumanata, analiza, izvještaja, namjera nam je da jedan ovakav dokument (analiza) bude osnova za upoznavanje BIH građanstva sa potencijalnim i raspoloživim finansijskim sredstvima pomoći, (ne)iskorištenim prilikama dostupnih instrumenata pomoći za BIH u periodu od 2007. godine do danas, njihovom značenju, projektima, načinom apliciranja, koristi koju je BIH (bi) mogla imati u ranijem i narednom periodu i dr.

Osnovna namjera nam je da široj javnosti približimo IPA svijet, kao i da je zainteresujemo za dalje istraživanje na ovu temu. Nadamo se da ćemo jednim dijelom, na osnovu informacija koje su ponuđene u analizi uspjeti u tome, a u svakom slučaju vas želimo i uputiti na dodatne sadržaje koji možda nisu obrađeni u istoj, a dostupnih su u nekoj od publikacija koje smo naveli u dijelu korištena literatura i izvori.

Dokument je ciljano usmjeren na upoznavanje šire javnosti, svih potencijalnih i zainteresovanih u procesu, te pored, uvodnog, jednim dijelom možda kritičkog osvrta na odnos BIH političara na ovo značajno pitanje, u nastavku ima prije svega informativni karakter s osnovnim ciljem, a to je da se jednim dijelom da doprinos unaprijeđenju stanja u našoj zemlji po pitanju navedenog, te kao jedna vrsta suplementa svim onim naporima koje u ovom kontekstu provode institucije nadležne za ovo pitanje.

Smatramo veoma važnim približiti ovu temu svim pojedincima, te pokušati stvoriti tzv. sinergijski efekat svih „stake holdera“.

Kao i pogledu svakog drugog pitanja nije, dakle, dovoljno samo donijeti zakon ili propis, potrebno je da on djeluje u stvarnom životu. IPA pomaže da se takav sistem uspostavi. Kako? Na to i neka druga pitanja pokušaćemo dati odgovore u nastavku.



Analiza je izrađena u okviru projekta „Projekt održivosti civilnog društva u Bosni i Hercegovini“ (CSSP), koji realizuju Centri civilnih inicijativa, a koji finansira Američka agencija za međunarodni razvoj u Bosni i Hercegovini (USAID).



2. METODOLOGIJA

Analiza pod nazivom „IPA fondovi u BIH - (ne)iskorištene prilike i mogućnosti“, ima za cilj da na jednostavan način, prvenstveno građanima u BIH, pojasni i približi važnost korištenja finansijskih instrumenata Evropske unije kroz Instrument prepristupne pomoći (IPA), kao mehanizma za napredak. Prema ocjenama nekih analitičara Bosna i Hercegovina ne napreduje putem EU integracija brzinom kojom su napredovale države regije i zbog neadekvatne iskorištenosti dostupnih finansijskih instrumenata od 2007. godine do danas. Napredak je bio usporen zbog nepostojanja jedinstvene koordinacije i manjka internih kapaciteta institucija što je za posljedicu imalo nedovoljan stepen iskorištenih sredstava iz dostupnih finansijskih sredstava EU, posebno u periodu od 2007. do 2014. godine.

Nakon osvrta na istorijat i ključne datume za BIH u procesu EU integracija, u analizi je dato pojašnjenje osnovnih pojmova i značenja termina IPA. Godine 2006. dotadašnji programi privođenja u EU (PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS) su objedinjeni u novi program prepristupne pomoći koji se zove IPA (engl. The Instrument for Pre-Accession Assistance; njem. Instrument für Heranführungshilfe) i uveden je 2007. godine. U namjeri pojašnjenja kontekstualnog i pojmovnog značenja istih, date su osnove za odgovore generalno na pitanja; šta je IPA, kako radi, ko i kako postaje korisnik sredstava i mnoga druga.

Predstavljen je status IPA fondova u BIH, prvo IPA I (komponente I i II), te status BIH u pogledu planiranja i korištenja sredstava za aktuelnu fazu IPA II. U tom dijelu su sadržani i nalazi iz izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine, u okviru Strategije proširenja i ključnih izazova za posljednjih nekoliko godina, a vezano za pitanje obrađeno u analizi. U poglavlju analize koja se odnosi na IPA fondove u BIH prezentirani su i podaci vezano za percepciju javnosti u našoj zemlji, uz pojedine pokazatelje percepcije javnosti po ovom pitanju iz zemalja regiona.

Analiza također sadrži i osvrt na osnovne informacije i iskustva drugih zemalja u korištenju sredstava Evropske unije kroz Instrument prepristupne pomoći (IPA).



Tako su prezentirane informacije na primjerima Crne Gore, Hrvatske, Srbije, te jednim dijelom Albanije i Makedonije, zemalja kod kojih je u ukupnom procesu EU integracija dinamika pojedinih faza imala različit karakter.

Značajan izvor² za izradu dokumenta predstavljali su izvještaji, analize različitih agencija, institucija, organizacija iz BIH i regiona, koje su na direktan ili indirektan način u svojim zemljama bile i (ili) su i dalje uključene u provođenje informativnih, administrativnih, projektnih i drugih aktivnosti koje se odnose na pitanje korištenja finansijskih instrumenata Evropske unije.

Na kraju, analiza sadrži zaključke i preporuke kako bi se svizainteresovani učesnici u procesu upoznalisa osnovama šta je IPA, šta su IPA projekti, kako aplicirati za iste, koliko novca je planirano za BIH, a koliko je povučeno, a sve u cilju dinamiziranja aktivnosti i dostizanja što veće iskorištenosti raspoloživih sredstava u Bosni i Hercegovini u narednom periodu.

Poseban akcent u dijelu preporuke ide u smjeru približavanja široj BIH javnosti svih segmenata koji se odnose na pitanje korištenja IPA fondova, te iniciranje pokretanja medijske kampanje i info portala sa svim potrebnim sadržajima, a koji bi u krajnjem imali za cilj razumijevanje šire javnosti analizirane teme i stvaranje svih pretpostavki za povlačenju dostupnih sredstava u većem procentu u narednom periodu.

²Izvori i literatura su popisani na kraju Analize u vidu web linkova na kojima su dostupne korištene publikacije, izvještaji, studije i dr.



3. SAŽETAK

Sama reč „IPA” predstavlja skraćenicu od Instrument for Pre-Accession Assistance na engleskom jeziku - ili IPA, što na našem jeziku znači Instrument za predpristupnu pomoć. Ona je dodatak na već izdvojena sredstva iz budžeta određene zemlje namijenjena reformama i cilj joj je da se smanji teret troškova poreskih obveznika države, ali i izrazi solidarnost građana Evropske unije prema zemljama koje žele da joj pristupe i dijele njihove demokratske i socijalne vrijednosti.

IPA je zamišljena da pomogne određenoj zemlji da ispuni standarde i usvoji pravila koja će joj omogućiti da postane članica Evropske unije.

Prije uvođenja programa IPA u periodu od 1990.-1999., EU je slala pomoć Balkanu, u okviru raznih programa koji su bili odgovor na hitne potrebe zemalja ratovima i krizom zahvaćenog regiona, a svi imali jednu zajedničku osobinu - bili su kreirani od slučaja do slučaja, dakle, nije bilo neke „strategije i sistema”.

U sljedećem periodu, uslovno od 2000.-2006., okosnica pomoći bio je program CARDS (skraćenica od Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, što znači: Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju) koji je otišao korak dalje i za ciljeve postavio stabilizaciju i razvoj regiona, ali i donio novi model „upravljanja sredstvima”.

Treći period počinje uvođenjem IPA 2007. godine, čime su zamijenjeni svi prethodni instrumenti pomoći koje je Evropska unija imala za zemlje Zapadnog Balkana.

Po pitanju ciljeva i obima IPA-e prema raspoloživim izvorima relevantnih institucija³ na presjeku između vanjske pomoći i unutrašnje politike, namjera IPA-e je da obezbijedi ciljanu pomoć zemljama kandidatima ili potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.

³http://europa.ba/?page_id=517



Svake godine, Evropska komisija⁴ informiše Evropski parlament i Vijeće o namjerama u pogledu raspodjele ukupnog paketa. U tom kontekstu se uspostavlja višegodišnji indikativni finansijski okvir za period od tri godine, po zemljama i po komponentama. Ova finansijska šema se revidira svake godine i uvrštava u godišnji paket proširenja koji Evropska komisija svake jeseni prezentuje Vijeću i Evropskom parlamentu.

Realizacija pomoći u okviru IPA fondova se obezbijeduje putem godišnjih i višegodišnjih programa, na način na koji je to uređeno komisijskom Regulativom o provedbi IPA-e. Svi programi se izrađuju u skladu sa višegodišnjim indikativnim planom, strateškim dokumentom za period od tri godine koji se pravi za svaku od zemalja, u kojem Evropska komisija iznosi oblasti u kojima je intervencija najpotrebnija, te glavne prioritete.

Evropska unija ima više od 100 programa i podprograma EU, (IPA je samo jedan on njih), sa više od 200 konkursa godišnje.

Kao zemlja potencijalni kandidat BiH je u prethodnom periodu imala na raspolaganju dvije vrste pomoći:

1. Pomoć u tranziciji i razvoju institucija - namijenjena razvoju kapaciteta i institucija;
2. Prekogranična saradnja - namijenjena za pružanje pomoći u oblasti prekogranične saradnje između sadašnjih država članica i kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja, te saradnji između zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja.

Naglašavamo da ideja i projekat kao osnova za apliciranje moraju biti dobro osmišljeni i urađeni po pravilima koje zahtjeva EU.

⁴Pored ovih osnovnih informacija u pregledu navedenih izvora dodatne informacije o višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru dostupne na: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm



Uslovi za dobivanje novca iz EU fondova mnogo su rigorozniji od bilo kojih finansijskih podrška koje dodjeljuju domaće institucije. U projektu se traži detaljno obrazloženje što se njime želi postići, za koga ga radite, koje ćete rezultate ostvariti, te kako ćete ih mjeriti kasnije. Međutim, s druge strane riječ je o bespovratnim sredstvima. Naravno, ukoliko se ispune prethodno navedeni uslovi.

Da bi „apsorpcioni kapacitet“ bio na visokom nivou, ili da bi zemlja iskoristila 100% sredstava koja su joj namijenjena, mora da „isprogramira“ ta sredstva. Pri tom je veoma važno znati da sredstva koja neka zemlja ne iskoristi ostaju u budžetu Evropske unije i ne mogu se prebaciti npr. na sljedeću godinu, već će ih EU potrošiti nanešto drugo.

U zemljama koje još nisu stekle status države kandidata za članstvo u EU, među kojima je i Bosna i Hercegovina, namijenjeno je korištenje sredstava kroz prve dvije komponente. Projekti koji potpadaju pod preostale tri komponente se mogu finansirati kroz prvu komponentu.

BIH koristi samo sredstva namijenjena za sprovođenje projekata u prve dvije komponente, jer u ovoj fazi pridruživanja treba da razvija sopstvene „administrativne kapacitete“, odnosno jača potencijal postojećih, ali i formira nove institucije, agencije, organe uprave, koji su neophodni za uspešno sprovođenje u život zakona, normi i standarda Evropske unije.

Kroz drugu komponentu, razvijaju se relacije putem zajedničkih projekata sa susjednim zemljama, regionima, opštinama.

Najveći i najznačajniji korisnici IPA sredstava su državne (vladine) institucije, jer one donose i primijenjuju najveći dio reformskih zakona i propisa. Samim tim, ovlašteni predlagači za predlaganje projekata tokom procesa programiranja su ministarstva, posebne organizacije i službe. Isto tako, dio sredstava se izdvaja i za lokalnu samoupravu i organizacije civilnog društva, koje su pored državnih institucija najvažniji akteri i partneri u procesu evropskih integracija. Iz tog razloga ovlašteni predlagači su u obavezi da obezbijede koordinaciju i konsultacije u procesu programiranja IPA sa svim zainteresovanim stranama (tzv. princip partnerstva).



Specifičnost procesa „programiranja“ IPA jeste da će sredstva koja su izdvojena za neku godinu početi da se troše tek nakon oko dvije godine. Drugim riječima, ukoliko je proces programiranja otpočeo u 2009. godini, sprovođenje je trebalo otpočeti početkom 2011. godine. Naime, toliko dugo može potrajati period od početka programiranja, kroz fazu izbora projekata, zaključivanja Finansijskog sporazuma između države i EU, preko javne nabavke i zaključivanja ugovora za svaki odobreni projekat, do početka sprovođenja projekta. To znači da je potrebno pažljivo unaprijed planirati i procijenjivati reformske poslove koji će se sprovoditi tek za dvije godine.

Za sve ove procese predviđena je stalna obuka zaposlenih u organima koji predlažu projekte, jer su to specifična znanja. Nacrt i logička matrica su dokumenti čijom se pripremom zapravo objašnjavaju razlozi, ciljevi i usklađenost prijedloga projekta sa prioritetima, državnim strategijama, planovima za integraciju, itd. Pozitivno ocijenjeni prijedlozi projekata se prosljeđuju Delegaciji EU i sa njom se dogovara koji će se od projekata dalje razvijati. Potom se tokom naredna tri meseca, uz stalne konsultacije sa nadležnim institucijama EU, prave konačni nacrti prijedloga projekata koji se predaju.

Nakon toga, počinje faza odobravanja, u kojoj Delegacija EU zvanično prima konačne prijedloge projekata i vrše se završne analize u generalnim direktoratom Evropske komisije (generalni direktorati su u Evropskoj komisiji nešto što su ministarstva u vladi), uglavnom u generalnom direktoratu za proširenje.

Naime, jednom kada zemlja postane članica EU, ona više neće koristiti sredstva iz IPA, već sredstva koja se koriste kroz regionalnu politiku EU, a to su čuveni strukturni fondovi i kohezioni fond EU. Ta sredstva su po obimu mnogo veća, ali se njihova „implementacija“ isključivo zasniva na principima DIS⁵-a. Koliko su ovi fondovi značajni govori i iznos sredstava koji se za njih izdvaja.

U periodu kada je za sve države koje koriste IPA sredstva (2007-2013.) izdvojeno oko 11,5 milijardi eura, kroz strukturne fondove i kohezioni fond za države članice izdvojeno je oko 350 milijardi eura.

⁵ Decentralizovani sistem provedbe



Iskustva drugih govore da se, jednostavno govoreći, zemlja se kroz apliciranje i korištenje sredstava iz IPA fondova zapravo uvježbava za pravu stvar.

Polazna tačka Analize „IPA fondovi u BiH (ne) iskorištene prilike i mogućnosti“ je 2007. godina, jer je to bila prva godina i za BiH i za zemlje okruženja kada je na snagu stupio princip finansiranja „IPA“ (zbog istog starta za zemlje regiona).

Većina zemalja je prve povučene pare iz IPA I realizovala 2009. i 2010. godine, a do tada su pripremani projekti.

Ukupna IPA alokacija za BiH u razdoblju 2007. – 2013. je iznosila oko 650 miliona eura (državni programi, prekogranična saradnja, dio višekorisničke IPA-e). Preciznije rečeno BiH je u toj fazi imala pravo na višemilionsku pomoć u 'tranziciji i zgradnji institucija' te 'regionalnoj i prekograničnoj saradnji', dok joj se sticanjem statusa kandidata otvaraju vrata velikih finansijskih dotacija za 'regionalni razvoj', 'unaprijeđenje ljudskih resursa' i 'ruralni razvoj'. Konkretno, u ciframa, finansijska injekcija iz IPA fondova, namijenjena Bosni i Hercegovini u periodu od 2007. do 2013. godine, a prema zvanični podacima delegacije Evropske unije u BiH, ukupno je iznosila 624.802.360,00 eura za pomoć u tranziciji i izgradnji institucija, te 33.698.878,00 eura za razvoj prekogranične saradnje. Sredstva namijenjena zemljama sa statusom kandidata za članstvo u Evropskoj uniji drastično su veća od onih na koje BiH sada polaže pravo.

Međutim, zbog neispunjavanja uslova Bosna i Hercegovina je ukupno posmatrano samo polovično iskoristila sredstva koja su joj bila na raspolaganju. Već smo prethodno navodili da ukoliko neka zemlja programirana i planirala sredstva ne „povuće“ bilo zbog neispunjavanja uslova za dobijanje istih ili iz nekih razloga, EU sredstva se usmjeravaju za drugu namjenu.

Tako je Evropska komisija npr. prvobitnu IPA 2013. alokaciju umanjila za 45 miliona eura, zbog izostanka napretka u procesu.

U kontekstu pripreme novog sedmogodišnjeg budžeta Evropske unije za razdoblje 2014 - 2020, a u okviru instrumenta vanjske pomoći, Evropska komisija uvela je određenu reviziju prijašnjeg instrumenta pretpristupne pomoći IPA, odnosno novi instrument pretpristupne pomoći IPA II za razdoblje 2014-2020.



U okviru prijašnjeg instrumenta pretpristupne pomoći IPA, koji se odnosio na budžetsko razdoblje Evropske unije (2007-2013), Bosna i Hercegovina, kao zemlja potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU, koristila je sredstva u okviru prve dvije IPA komponente: Komponenta I (Podrška u tranziciji i izgradnji institucija) i Komponenta II (Prekogranična suradnja).

Ostale tri komponente instrumenta IPA (Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih kapaciteta i Poljoprivredni i ruralni razvoj) su bile dostupne isključivo zemljama sa kandidatskim statusom te izgrađenim i od strane Evropske komisije akreditiranim sistemom za decentralizirano upravljanje pomoći (DIS).

Novom Uredbom o uspostavi instrumenta IPA II ukida se podjela na prijašnjih pet komponenti, a uvode se područja politika u okviru kojih će se provoditi različite intervencije. Financijska pomoć se biti dostupna u svim područjima politika, bez obzira na to da li zemlja ima status kandidata ili potencijalnog kandidata.

Područja politika prema novoj Uredbi podijeljena su na sljedeći način:

- (a) reforme tokom pripreme za članstvo u Uniji i s tim povezana izgradnja institucija i kapaciteta;
- (b) društveno-ekonomski i regionalni razvoj;
- (c) zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, promocija ravnopravnosti spolova i razvoj ljudskih potencijala;
- (d) poljoprivredni i ruralni razvoj;
- (e) regionalna i teritorijalna saradnja

Istraživanja javnog mnijenja koje je provela Direkcija za evropske integracije, pokazala su da članstvo u EU podržava 78% građana BiH. Direkcija za evropske integracije svake godine na reprezentativnom uzorku provodi istraživanje javnog mnijenja o podršci integriranju BiH u EU, a posljednjih pet istraživanja, postotak podrške nema linearni trend, već oscilira između 76 i 88 posto, ovisno o godini.



Ovaj pokazatelj je u odnosu na samo nekoliko godina ranije, period za koji će podaci biti prezentovani u nastavku, značajno povećan svojim vrijednostima, te stoga isti obavezuje sve aktere u procesu i u pogledu pristupanja korištenju sredstava iz EU finansijskih instrumenata pomoći.

Takođe, rezultati jednog od provedenih istraživanja ukazuju da dvije trećine ispitanika, prema vlastitoj procjeni, posjeduje nedovoljno informacija o procesu integriranja i njegovom uticaju na svakodnevni život.

Što se tiče korištenja sredstva iz IPA fondova i na što su ta sredstva najviše trošena, iz Direkcije za evropske integracije naglašavaju kako je BiH u centralizovanom, odnosno direktnom sistemu upravljanja predpristupnom pomoći.

Prije nego neka zemlja postane članica Evropske unije, osim ispunjavanja potrebnih uslova, potrebno je i da se građani na vrijeme informišu o EU porodici, te saznaju kako izgleda život u EU.

Susjedna Hrvatska kroz taj proces prolazila u vrijeme kada nije bilo društvenih mreža, te je potrošeno mnogo vremena i novca na projekte koji za BiH danas nisu relevantni.

S obzirom da je virtuelni svijet uzeo maha, te imajući u vidu sve veću rasprostranjenost društvenih mreža za BiH bi to moglo biti mnogo lakše. Delegacija EU u BiH već radi na informisanju o Europskoj uniji.

Korištenje sredstava iz fondova EU, pored nesumnjivo važnog finansijskog momenta ima i mnogo šire razvojne implikacije. U prvom redu uticaće se na promjenu filozofije upravljanja razvojem, jer se prilikom povlačenja sredstava iz EU fondova primjenjuje potpuno nova metodologija rada. Na taj način će strateško planiranje, s jasno utvrđenim ciljevima i finansijskim okvirom, postati neizostovan dio novog pristupa upravljanja razvojem.

Uzimajući u obzir sve prethodno rečeno, zaključuje se da se pred Bosnom i Hercegovinom nalazi veliki izazov: izgraditi odgovornu i održivu administraciju i institucije, koje će biti sposobne da upravljaju fondovima EU.



U pogledu iskorištenosti IPA sredstava u periodu 2007.-2013. godine najuspješnije su bile Crna Gora i Srbija, zatim Bosna i Hercegovina koja prednjači u odnosu na Hrvatsku, Albaniju i Makedoniju. Međutim, zabrinjavajuća je činjenica da je procenat iskorištenosti IPA sredstava za Bosnu i Hercegovinu iz godine u godinu bio sve manji, što je posljedica neispunjavanja uslova za povlačenja sredstava, odnosno izostanka ključnih reformi. To se odnosilo 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 finansiranje iz IPA fondova ne može u potpunosti iskoristiti.

Za građane BiH posebno je značajno da zemlja uspješno pređe put integrisanja i postane članica EU.

Povlačenje sredstava iz IPA fondova treba shvatiti kao javni interes cijele zemlje, te tako svaki partner u procesu, bilo da je riječ o institucijama vlasti, profitnim ili neprofitnim organizacijama i dr. treba da osigura maximum zalaganja u cilju stvaranja sinergijskog efekta.

Zbog svega navedenog, smatramo veoma važnim da se u Bosni i Hercegovini osiguraju sve pretpostavke, kako bi procenat iskorištenosti raspoloživih sredstava u okviru IPA II (2014. – 2017.) dostigao svoj maximum, po uzoru na najbolje prakse zemalja okruženja.

To prodrazumijeva prije svega provođenje informativne kampanje, koja bi obuhvatila sve moguće „stake holdere“ u procesu, kako bi cjelokupna javnost razumjela sve mogućnosti koje stoje na raspolaganju.

Kao jedan od preduslova za otvaranje IPA svijeta širem auditorijumu važno je staviti na raspolaganje BiH građanima sve informacije u vidu web platforme sa pokazateljima, smjernicama, korisnicima, projektima realizovanim kroz IPA I, sa kontinuiranim unosom podataka za IPA II.

Osnovni cilj web platforme bi bio da se građani upoznaju šta je IPA, šta su projekti, kako aplicirati, koliko novca je planirano za BiH, koliko i na osnovu kojih projekata je povučeno sredstava.



4. ISTORIJAT I KLJUČNI DATUMI ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Strategija pristupanja bilo koje europske zemlje u Europsku uniju počiva na bilateralnim dogovorima, pristupnim partnerstvima i nacionalnim programima za preuzimanje “pravne stečevine EU”; potom i u saradnji u radu agencija i u odborima EU; političkom dijalogu; ocjenama Europske komisije („Monitoring“); te, na kraju, i putem finansijske pomoći u pristupanju. Najpoznatiji instrument strategije pristupanja bio je ranije program pomoći zvan “Phare”, kojim se pomagalo prilagođavanje u zemljama koje pristupaju EU od 1989. godine do 2006., s tim što je „Phare“ 2000. proširen i programima ISPA (ekologija i promet) i SAPARD (poljoprivreda), i nekim drugima. Ali, „Phare“ je istorija, jer su od 2006. godine dotadašnji programi pristupanja u EU (PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS) objedinjeni u novi program predpristupne pomoći koji se zove IPA (engl. The Instrument for Pre-Accession Assistance; njem. Instrument für Heranführungshilfe).

Prijeuvođenja programa IPA u periodu od 1990.-1999. godine, EU je slala pomoć Balkanu, u okviru raznih programa koji su bili odgovor na hitne potrebe zemalja ratovima i krizom zahvaćenog regiona, a svi imali jednu zajedničku osobinu - bili su kreirani od slučaja do slučaja, dakle, nije bilo neke „strategije i sistema”.

U sljedećem periodu, uslovno od 2000.-2006., okosnica pomoći bio je program CARDS (skraćenica od Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, što znači: Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju), koji je otišao korak dalje i za ciljeve postavio stabilizaciju i razvoj regiona, ali i donio novi model „upravljanja sredstvima”.

Treći period počinje uvođenjem IPA 2007. godine, čime su zamijenjeni svi prethodni instrumenti pomoći koje je Evropska unija imala za zemlje Zapadnog Balkana.



U nastavku predstavljamo ključne datume⁶ za BiH u procesu EU integracija:

- 1997.: Vijeće ministara Evropske unije postavlja političke i ekonomske uslove za razvoj bilateralnih odnosa. Bosni i Hercegovini se pruža mogućnost korištenja autonomnih trgovinskih povlastica.
 - 1998.: Uspostavljanje EU/BiH Konsultativne radne grupe (Consultative Task Force-CTF) koja osigurava tehničku i stručnu pomoć u području administracije, regulatornog okvira i politike.
 - Maj 1999.: Počinje Proces stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association Process- SAP). Proces stabilizacije i pridruživanja nudi jasnu mogućnost integracije za Bosnu i Hercegovinu kao i ostalih pet zemalja regije zapadnog Balkana u EU.
 - Juni 1999.: Pokrenute aktivnosti Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu, kojem je strateški cilj stabilizacija u jugoistočnoj Evropi putem približavanja zemalja regije euroatlanskim integracijama, te jačanja regionalne saradnje. U Sarajevu je u julu 1999. godine održan Samit šefova zemalja i vlada Evrope, Kanade, Japana i SAD-a na kome je podržano i ozvaničeno osnivanje Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu.
 - Mart 2000.: Objavljena Mapa puta EU (Road Map). Ovaj dokument je definisao 18 ključnih uslova koje Bosna i Hercegovina treba da ispuni kako bi se pristupilo izradi Studije izvodljivosti (Feasibility Study) za otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).
 - 2000: Uveden bescarinski pristup proizvoda iz Bosne i Hercegovine unutrašnjem tržištu Evropske unije (Autonomus Trade Measure – ATM).
 - Decembar 2000.: Vijeće Evropske unije je usvojilo Uredbu 2666/2000 o programu pomoći EU za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation). CARDS je bio program tehničke pomoći Evropske unije za obnovu, razvoj i stabilizaciju namijenjen Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, BJR Makedoniji i Saveznoj Republici Jugoslaviji (Srbija i Crna Gora).
- Deklaracija u Zagrebu, novembar 2000. Definitivna odluka o regionlanom pristupaju zemalja Zapadnog balkana SAP

⁶http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/default.aspx?id=9808&langTag=bs-BA



- Mart 2003.: Rad na Studiji izvodljivosti je počeo. Evropska komisija je uručila Vijeću ministara BiH upitnik od 346 pitanja, koja su pokrivala oblast ekonomskog i političkog uređenja BiH te ostalih oblasti, koje su relevantne za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Samit EU u Solunu, juni 2003.
- Novembar 2003.: Evropska komisija je usvojila ocjenu Studije izvodljivosti. Studija izvodljivosti identificirala je 16 prioriternih oblasti u kojima bi suštinski reformski napredak bio osnova Evropskoj komisiji da preporuči Vijeću EU otvaranje pregovora sa BiH o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.
- Mart 2004.: Vijeće Evropske unije je usvojilo prvo Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom.
- Novembar 2005.: 25. novembra u Sarajevu su zvanično pokrenuti pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju .
- Januar 2006.: Održana Prva plenarna runda pregovora o SSP-u između EU i BiH i Prvi plenarni sastanak Praćenja procesa reformi (Reform Process Monitoring - RPM), koje zamjenjuje dotadašnje Konsultativno radno tijelo; Vijeće Evropske unije je usvojilo drugo Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom.
- Januar 2007.: Uspostavljen instrument pretpristupne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA), namijenjen za sve pretpristupne aktivnosti, koje finansira Evropska komisija.
- Februar 2008: Vijeće Evropske unije je usvojilo treće Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom.
- Novembar 2007.: Okončani tehnički pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, a parafiranje i potpisivanje zavisi od ispunjenja političkih uslova.
- Decembar 2007.: 4. decembra parafiran Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.
- Februar 2008.: 20. februara potpisan Okvirni sporazum o pravilima saradnje za provedbu finansijske podrške Evropske komisije BiH u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA).
- Juni 2008. : 16. juna potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.
- Juli 2008.: 1. jula stupa na snagu Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima.



- Novembar 2008: Održan prvi sastanak Privremenog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao najvišeg tijela u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, čiji je osnovni zadatak (zajedno sa 6 Privremenih pododbora), praćenje ispunjavanja obaveza određenih Privremenim sporazumom;

Odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju “Sejdić- Finić”, decembar 2009. i kasnija uslovljavanja BiH članstva implementacijom odluke.

- Juni 2011: Održan prvi sastanak Strukturisanog dijaloga o pravosuđu između Bosne i Hercegovine i Evropske unije.

- 27. juna 2012. godine održan 1. sastanak Dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja BiH, kada je uručena Mapa puta za zahtjev za članstvo BiH u EU. Drugi sastanak je održan u novembru 2012. godine.

- 01. Juli 2013 – Republika Hrvatska postaje 28. članica EU, a Bosna i Hercegovina po prvi put ima granicu sa jednom državom članicom Evropske unije.

- Januar 2014. EU je uspostavila novi Instrument pretpristupne pomoći IPA II za period 2014 – 2020.

- 01.juna 2015.godine – stupio na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine

- 15.Februar 2016. U skladu sa članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji, BiH je u okviru holandskog predsjedavanja Vijećem EU podnijela formalni „zahtjev za članstvo u EU“



5. IPA FONDOVI – OSNOVNI POJMOVI

Uvodni dio ovog dijela analize predstavlja generalne informacije⁷ koje su kao takve prezentirane na svim službenim stranicama nadležnim za navedeno pitanje, ne samo u BIH, nego i zemljama regiona, kao i svim EU institucijama u nastojanju pojašnjenja integrativnog procesa.

Tokom godina EU je razvila širok spektar programa vanjske pomoći, što je rezultiralo kompleksnim setom od više od 30 različitih pravnih instrumenata. Potreba da se obezbijedi koherentnost i poboljša konzistentnost djelovanja Evropske unije, te postignu bolji rezultati i jači efekat sa raspoloživim resursima naveli su Evropsku komisiju da predloži pojednostavljeni okvir eksternog djelovanja za period 2007.-2013.

U skladu s tim, izrađeni su novi (i manji broj) instrumenata za vanjske odnose, koji bi naročito trebali obuhvatiti saradnju EU sa, s jedne strane, zemljama u razvoju a, s druge strane, industrijskim zemljama, politiku dobrosusjedskih odnosa EU, proširenje i drugu konkretnu tematiku. Između ostalih novih pravnih osnova, Evropska komisija je Evropskom parlamentu i Vijeću predložila i Instrument predpristupne pomoći, IPA. Regulativa Vijeća o IPA-i (EK), no 1085/2006 je usvojena 17.07.2006. godine.

Po pitanju ciljeva i obima IPA-e prema raspoloživim izvorima relevantnih institucija⁸ na presjeku između vanjske pomoći i unutrašnje politike, namjera IPA-e je da obezbijedi ciljanu pomoć zemljama kandidatima ili potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.

IPA je nasljednik pet ranijih instrumenata predpristupne pomoći, Phare, ISPA, SAPARD, Instrumenta za Tursku, i CARDS, i na taj način u jedinstvenu pravnu osnovu objedinjuje svu predpristupnu pomoć. IPA je također osmišljena i tako da se lakše prilagodava razlikama u ciljevima i nivou napretka svake zemlje korisnika, kako bi se obezbijedila ciljana i djelotvorna podrška usklađena sa njihovim potrebama i razvojem.

⁷www.europa.ba

⁸http://europa.ba/?page_id=517



IPA naročito pomaže jačanje demokratskih institucija i vladavinu zakona, reformu javne uprave, provođenje ekonomskih reformi, promovisanje poštivanja ljudskih prava kao i prava manjina, te jednakost među polovima, podržava razvoj građanskog društva i unaprijeđenje regionalne saradnje, doprinosi održivom napretku i smanjenju siromaštva.

Za zemlje kandidate dodatni cilj je usvajanje i provođenje svih uslova za članstvo, dok se za zemlje potencijalne kandidate traži približavanje tim uslovima.

IPA je podijeljena na pet različitih komponenti:

1. Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija
2. Regionalna i prekogranična saradnja
3. Regionalni razvoj
4. Unaprijeđenje ljudskih resursa
5. Ruralni razvoj.

Prve dvije se odnose kako na potencijalne kandidate tako i na zemlje kandidate, dok se posljednje tri odnose samo na zemlje kandidate. Kao rezultat, svi korisnici imaju pristup mjerama slične prirode sa prilagođenim uslovima upravljanja i, naročito, u skladu sa njihovom stvarnom političkom, ekonomskom i administrativnom situacijom.

U slučaju zemalja kandidata, u okviru tih komponenti će biti dostupne mjere, koje se odnose na unaprijeđenje regionalnih, ljudskih resursa i ruralni razvoj, kojima će se date zemlje pripremati za provođenje EU kohezije i politika u oblasti poljoprivrede nakon pristupanja. Ovo iziskuje da zemlja ima odgovarajuće administrativne kapacitete i strukture za preuzimanje odgovornosti za upravljanje ovom pomoći.

U slučaju zemalja potencijalnih kandidata, takve mjere ostaju u rukama Evropske komisije i provode se kroz primarnu komponentu instrumenta, odnosno kroz komponentu “Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija”.

Što se tiče finansijskog omjera, IPA obezbijедуje ukupno 11.468 miliona eura za period 2007.-2013. svakoj od zemalja na koje se ovo odnosi.



Svake godine, Evropska komisija⁹ informiše Evropski parlament i Vijeće o namjerama u pogledu raspodjele ukupnog paketa. U tom kontekstu se uspostavlja višegodišnji indikativni finansijski okvir za period od tri godine, po zemljama i po komponentama. Ova finansijska šema se revidira svake godine i uvrštava u godišnji paket proširenja koji Evropska komisija svake jeseni prezentuje Vijeću i Evropskom parlamentu.

Realizacija pomoći u okviru IPA fondova se obezbijeduje putem godišnjih i višegodišnjih programa, na način na koji je to uređeno komisijskom Regulativom o provedbi IPA-e. Svi programi se izrađuju u skladu sa višegodišnjim indikativnim planom, strateškim dokumentom za period od tri godine koji se pravi za svaku od zemalja, u kojem Evropska komisija iznosi oblasti u kojima je intervencija najpotrebnija, te glavne prioritete.

Evropska unija ima više od 100 programa i podprograma EU, (IPA je samo jedan on njih), sa više od 200 konkursa godišnje.

Evropska komisija dodjeljuje novac u obliku bespovratnih sredstava, zajmova i garancija s ciljem provođenja projekata ili aktivnosti u odnosu na politike Europske unije. Ove finansijske podrške mogu biti dodjeljene u područjima kao što su istraživanje, obrazovanje, zdravstvo, zaštita potrošača, zaštita okoliša, humanitarne pomoći, itd.

Evropske institucije objavljuju konkurse. One pozivaju kandidate da predlože u određenom roku, prijedlog za akciju ili projekt koji odgovara određenim ciljevima i ispunjava potrebne uslove.

EU fondovi su namjenjeni za:

- Mala i srednja preduzeća
- Agencije i komore
- Centri za edukaciju

⁹Pored ovih osnovnih informacija u pregledu navedenih izvora dodatne informacije o višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru dostupne na: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm



- Centri za istraživanje
- Finansijske institucije
- Javna administracija
- Organizacije civilnog društva
- Preduzeća
- Škole
- Univerziteti

Kao zemlja potencijalni kandidat BiH je u prethodnom periodu imala na raspolaganju dvije vrste pomoći:

1. Pomoć u tranziciji i razvoju institucija - namijenjena razvoju kapaciteta i institucija;
2. Prekogranična saradnja - namijenjena za pružanje pomoći u oblasti prekogranične saradnje između sadašnjih država članica i kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja, te saradnji između zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja.

Za poduzetnike su mnogo interesantnije preostale tri vrste pomoći, koje će našoj zemlji biti dostupne kada dobije status zemlje kandidata za članstvo u EU. U tom slučaju na raspolaganju će biti novac za *regionalni razvoj* - namijenjen finansiranju infrastrukturnih projekata u području okoliša i transporta, promociji konkurentnosti, ujednačenog regionalnog razvoja te pripremi za Evropski fond za regionalni razvoj; *Razvoj ljudskih potencijala* - namijenjen za pripremu kohezivne politike i za Evropski socijalni fond te za *ruralni razvoj* - namijenjen za pripremu zajedničke poljoprivredne politike.

S obzirom na očekivanje da će i BiH u bliskoj budućnosti napraviti iskorak na putu ka evropskim integracijama, privrednici i druge institucije bi već sad trebale početi obuke i pripreme kako doći do novca iz izdašnjih evropskih fondova. Dovoljno je istaći da je u okviru IPA-e za period od 2007. – 2013. godine za sve zemlje korisnice bilo predviđeno oko 11,5 milijardi eura. Informacije o programima EU mogu se naći na stranicama Europske komisije i Delegacije EK u BiH .

Ova sredstva su namijenjana za sve koji žele provesti projekt na evropskom nivou: firme, mala i srednja preduzeća, nevladine organizacije, škole, univerziteti, udruženja, sindikati, međunarodne organizacije, mreže, studenti...



Treba imati na umu da EU fondovi pokrivaju više od 30 područja : civilno društvo, ekonomija i finansije, energija, građanstvo, humanitarno, informacije, industrija, inovacija, istraživanje, javno upravljanje, kultura, mediji, umjetnost, lokalni razvoj, ljudska prava, mladi, nove tehnologije, obrazovanje i trening, okoliš, malo i srednje poduzetništvo, poljoprivreda i ribarstvo, pravosuđe i sigurnost, promet, proširenje EU, socijalna pitanja, saradnja i razvoj, telekomunikacije, trgovina, turizam, usluge, urbanizam, zapošljavanje, zdravstvo i drugo.

Na pitanje kako uzeti novac iz EU fondova, na stranici EK nudi se sljedeći odgovor - ako imate projekt koji želite finansirati putem ovih fondova, trebate izraditi EU projekt. Da biste bili uspješni, potrebno je da razumijete što je EU projekt te da vaša ideja odgovara cilju programa iz kojeg tražite finansiranje.

Vjerovatno će u narednom periodu u komorama ili privrednim udruženjima zainteresirani poduzetnici moći dobiti savjet na koji konkurs EU se sa predloženim projektom mogu javiti, bilo da se radi o planu za unaprijeđenje trenutnog poslovanja ili zahtjevu za bespovratna sredstva.

Ponovo naglašavamo da ideja i projekat moraju biti dobro osmišljeni i urađeni po pravilima koje zahtjeva EU. To je važno zato što iznosi koje daje EU jesu veliki, ali treba imati na umu da je samo dio toga namjenjen poduzetništvu. Tako je u Hrvatskoj, kojoj su kao zemlji kandidatu za članstvo u EU na raspolaganju svi ovi fondovi, trenutno najviše novca usmjereno na velike infrastrukturne projekte, a manji dio na malo poduzetništvo.

'Grantovi' imaju za namjenu opšte, a ne privatno dobro. Namjena im nije ostvarivanje profita, ali se iz tih sredstava mogu razvijati unutrašnji kapaciteti preduzeća (obrazovanje zaposlenika, modernizacija poslovanja, marketing i sl). Kako je, međutim, cilj 'grantova' povećati konkurentnost firme na tržištu, oni kasnije neminovno dovode do generiranja profita za vlasnike preduzeća.

Na pitanje kako napraviti projekt iskustva onih koji su to radili govore da je riječ o mukotrpnom i ne baš jeftinom radu. Teško da ćete ga, bez dodatne edukacije, uspjeti napraviti sami, te bez ičije pomoći zadovoljiti stroga EU pravila. Ali to nije neizvodivo. Ako se računa na ta sredstva onda se mora učiti, prisustvovati seminarima i savjetovanjima, ili ako se radi o firmama i institucijama obrazovati menadžere koje će raditi taj posao.



U susjednoj Hrvatskoj već je razvijena i mreža konsultantskih firmi, koje za novac izrađuju projekte. No, čak i kada certificirani konsultanti urade projekat to nije garancija da će biti odobren, pa je ulaganje u vlastitu edukaciju isplativo.

Uslovi za dobivanje novca iz EU fondova mnogo su rigorozniji od bilo kojih finansijskih podrška koje dodjeljuju domaće institucije. U projektu se traži detaljno obrazloženje što se njime želi postići, za koga ga radite, koje ćete rezultate ostvariti, te kako ćete ih mjeriti kasnije. No i kad se evropska sredstva dobiju priča nije gotova. EU kontroliše kako je utrošen svaki novčić. Ako uoče bilo kakve nepravilnosti, mogu zatražiti povrat sredstava. Međutim, s druge strane, iako smo već i naveli i sada, kao i tokom daljeg izlaganja ćemo ponoviti da je riječ o bespovratnim sredstvima. Naravno, ukoliko se ispune prethodno navedeni uslovi.

Široj javnosti svijet IPA fondova Evropske unije i nije baš najrazumljiviji i nekih od segmenata istih, pa ćemo u nastavku pokušati dodatno pojednostaviti odgovore na ključna pitanja.

Budući da je IPA predpristupni instrument, to onda znači da su zemlje koje koriste taj instrument, izrazile želju da pristupe Evropskoj uniji. Konačno, IPA je instrument predpristupne pomoći, što znači da u procesu evropske integracije, Evropska unija putem IPA želi da pomogne zemlji na njenom putu ka članstvu.

IPA predstavlja bespovratnu pomoć što znači da se primljeni i uspješno potrošeni novac ne mora vraćati niti plaćati bilo kakvih kamata. Važno je istaći da se IPA zasniva na tzv. „principu dodavanja“, od engleskog izraza *additionally principle*, što znači da IPA predstavlja dodatnu pomoć opsežnim i sveobuhvatnim reformskim zahvatima. Ona je dodatak na već izdvojena sredstva iz budžeta određene zemlje namijenjena reformama i cilj joj je da se smanji teret troškova poreskih obveznika države, ali i izrazi solidarnost građana Evropske unije prema zemljama koje žele da joj pristupe i dijele njihove demokratske i socijalne vrijednosti.

IPA je zamišljena da pomogne određenoj zemlji da ispuni standarde i usvoji pravilakoja će joj omogućiti da postane članica Evropske unije.



U dodatnim pojašnjenjima kako se sredstva IPA, odnosno fondovi mogu upotrijebiti, kako zapravo radi IPA važno je spomenuti sljedeće: Ako je Evropska unija predvidjela u svom budžetu određena sredstva, odnosno stavila ih naraspodavanje nekoj zemlji, da li će i koliki iznos određena zemlja stvarno uspjati „povući“ zavisi od njene sposobnosti da predloži dobre projekte kojima će iskoristiti ta sredstva, ili kako seto stručno kaže, zavisi od tzv. „apsorpcionog kapaciteta“ države. Ne radi samo o efikasnosti, nego o uticaju, efektu koji potrošnja ima, a taj efekat mora biti približavanje onome čemu cijela zemlja teži - članstvu u Evropskoj uniji.

Da bi „apsorpcioni kapacitet“ bio na visokom nivou, ilida bi zemlja iskoristila 100% sredstava koja su joj namijenjena, morada „isprogramira“ ta sredstva. Pri tom je veoma važno znati da sredstva koja neka zemlja ne iskoristi ostaju u budžetu Evropske unije i ne mogu se prebaciti npr. na sljedeću godinu, već će ih EU potrošiti nanešto drugo.

U zemljama koje još nisu stekle status države kandidata za članstvo u EU, međukojima je i Bosna i Hercegovina, namijenjeno je korištenje sredstava kroz prve dvije komponente. Projekti koji potpadaju pod preostale tri komponente se mogu finansirati kroz prvu komponentu.

BIH koristi samo sredstva namijenjena za sprovođenje projekata u prve dvije komponente, jer u ovoj fazi pridruživanja treba da razvija sopstvene „administrativne kapacitete“, odnosno jača potencijal postojećih, ali i formira nove institucije, agencije, organe uprave, koji su neophodni za uspešno sprovođenje u život zakona, normi i standarda Evropske unije.

Kroz drugu komponentu, razvijaju se relacije putem zajedničkih projekata sa susjednim zemljama, regionima, opštinama.

Prva IPA komponenta - Pomoć tranziciji i izgradnja institucija (skraćenica TAIB) dolazi iz njenog engleskog naziva Transition Assistance and Institution Building - ima za cilj da pomogne u ispunjavanju evropskih standarda u raznim oblastima - vladavine prava, trgovine, industrije, poljoprivrede, turizma, i mnogih drugih - koje nameće članstvo u Evropskoj uniji.



To se, prije svega, odnosi na usklađivanje propisa sa evropskim, odnosno usvajanje, ali i primjenu zakona koji važe u Evropskoj uniji. Ovaj proces zahtjeva jačanje kapaciteta organa koji te zakone donose i sprovode.

I ponovo smo se zapleli u moru termina - „ispunjavanje standarda“, „usklađivanje propisa“, „jačanje kapaciteta“... Šta to u stvari podrazumijeva? Na primer, u Evropskoj uniji je standard da ukoliko kupac kupi pokvarenu robu, ili robu sa greškom, prodavac na zahtjev kupca mora da robu zamjeni novom ili vrati novac.

Međutim, u našoj zemlji ovakva pravila, ako i postoje, slabo funkcionišu. „Sigurno vam se 100 puta desilo: kupili ste npr. pantalone, i kada ste došli kući, otkrili ste da je rajsferšlus na njima pokvaren. Vratili ste se u prodavnicu i prodavac je jednostavno odbio da vam vrati novac i nije ga interesovalo da zamjeni robu sa greškom.“ Da bi zemlja ušla u Evropsku uniju, ona mora dokazati da posjeduje takav sistem koji će kupcu obezbjediti da mu se ovakve stvari ne događaju. Dakle, mora da reformiše sistem tako da on bude usklađen sa standardima EU. Takav sistem podrazumijeva postojanje i primjenu odgovarajućeg zakona ili propisa o zaštiti potrošača, institucije za zaštitu potrošača, efikasnih procedura, kao i obučenih i neokorumpiranih tržišnih inspektora koji imaju mehanizme i ovlaštenja kojima će natjerati prodavca da ili vrati novac, ili zamjeni pokvarenu robu.

Nije, dakle, dovoljno samo donijeti zakon ili propis, potrebno je da on djeluje u stvarnom životu. IPA pomaže da se takav sistem uspostavi. Kako?

Tako što će nadležna institucija ili resorno ministarstvo pripremiti projekat koji će se finansirati iz sredstava IPA, a koji bi trebalo da uspostavi takav sistem institucija u cijeloj zemlji. To će uraditi upravo u okviru ove komponente IPA - koja je namijenjena jačanju institucija, odnosno njenih kapaciteta da se ovakav sistem sprovede u djelo. Npr. također nadležno ministarstvo u okviru xy Strategije predvidi jačanje xy Sektora, ali nema dovoljne ljudske i tehničke kapacitete.

Ministarstvo, onda, predlaže projekat u vrijednosti od xy miliona eura, iz kojeg bi se finansirale aktivnosti koje bi za cilj imale obuku zaposlenih za rad u xy Sektoru, razvoj procedura u skladu sa novim zakonskim okvirom.



Projektom se finansira angažovanje eksperata koji imaju iskustvo na sličnim aktivnostima (npr. radili su na jačanju kapaciteta takvih institucija u Francuskoj, Sloveniji i Slovačkoj) i koji prema projektu dolaze u našu zemlju i rade sa ljudima zaposlenim u xy Sektoru u okviru resornog ministarstva, te im pomažu u svakodnevnom radu, savjetuju, organizuju treninge, obuke, predlažu procedure u skladu sa novim zakonskim okvirom, olakšavaju uvođenje novih metoda u radu itd.

Najveći i najznačajniji korisnici IPA sredstava su državne (vladine) institucije, jer one donose i primijenjuju najveći dio reformskih zakona i propisa. Samim tim, ovlašteni predlagači za predlaganje projekata tokom procesa programiranja su ministarstva, posebne organizacije i službe. Isto tako, dio sredstava se izdvaja i za lokalnu samoupravu i organizacije civilnog društva, koje su pored državnih (vladinih) institucija najvažniji akteri i partneri u procesu evropskih integracija. Iz tog razloga ovlašteni predlagači su u obavezi da obezbijede koordinaciju i konsultacije u procesu programiranja IPA sa svim zainteresovanim stranama (tzv. princip partnerstva).

Privatna preduzeća, iako ne mogu biti predlagači projektata, mogu biti korisnici raznih programa obuke za mala i srednja preduzeća, primjera radi o tome kako da sprovedu donijete propise. Zatim, ona mogu biti korisnici manjih grantova za ulaganja u oblastima koje su označene kao razvojni cilj u samom prijedlogu projekta npr. ulaganja u projekte korištenja obnovljivih izvora energije, ili tome slično. Međutim, da bi privatna firma bila korisnik sredstva, potrebno je da ispoštuje niz EU pravila, kao što su otvoreni postupak izbora preduzeća za iznose iznad određenog limita, nepristrasno i transparentno dodjeljivanje sredstava usmjerenih ka određenom cilju koji je državni cilj, a realizuje se aktivnostima privatnih preduzeća, itd. Ovu navedenu mogućnost, kada su preduzeća korisnici pomoći, je potrebno potpuno razlikovati od toga da firme i preduzeća, sa svrhom zarade, tj. profita, mogu učestvovati u realizaciji nekih projekata kao npr. izvođači i podizvođači. Primjera radi, ukoliko se prihvati finansiranje određenog investicionog projekta, privatno preduzeće se može, pod određenim tenderskim uslovima, angažovati da pruži određene konsultantske usluge - uradi studiju izvodljivosti, pruži PR i komunikacijske usluge, ili učestvuje kao ponuđač na tenderu za nabavku opreme.

Međutim, ovo podliježe potpuno drugačijim pravilima i procedurama, pa se ne smatra da preduzeća, kada nastupaju u ovakvom svojstvu, predstavljaju korisnike IPA sredstava.



Sredstva iz IPA se mogu koristiti u osnovi na četiri načina:

1. Kao „tehnička pomoć“, što obično uključuje angažovanje eksperata, konsultanata, koji onda pružaju usluge institucijama države u pripremanju projektne dokumentacije, pripremanju strategije, sprovođenju obuke, treninge, itd.

Zatim, kroz „twinning“, od engleskog twinning - što znači uparivanje, kada se, sama riječ kaže, jedna domaća institucija, npr. Agencija za nadzor nad tržištem (u pogledu aktivnosti zaštite potrošača) upari sa institucijom sličnog tipa iz neke od država članica Evropske unije, i sprovodi projekat zajedno sa njom, koji se tiče prenošenja znanja, iskustava, pružanja pomoći na usklađivanju propisa, itd;

2. Zatim su tu „investicioni projekti“, koji uglavnom uključuju nabavku opreme, izvođenje radova, sprovođenje finansijskih aranžmana sa drugim finansijskim institucijama. Da bi se usvojio ovakav jedan projekat, neophodno je pripremiti odgovarajuću projektnu dokumentaciju, npr. studiju izvodljivosti, finansijske i ekonomske analize, procjenu uticaja na životnu sredinu, dozvole, itd.

3. Konačno, tu su „grantovi“, koji predstavljaju dodjelu sredstava za finansiranje posebnih projekata civilnog društva, lokalne samouprave, agencija, itd. Obično funkcionišu tako što se raspiše poziv za prikupljanje projekata, gdje ovlašteni predlagači pripremaju prijedloge projekata u odgovarajućem formatu. Svi pozivi dostupni su na sajtu Delegacije EU. U izuzetnim i posebno opravdanim okolnostima moguće je obezbijediti i direktnu budžetsku pomoć.

Druga IPA komponenta - Prekogranična saradnja, možete često sresti skraćenicu CBC, koja dolazi iz njenog engleskog naziva Cross Border Cooperation - funkcioniše po drugačijim pravilima i procedurama. Kroz ovu komponentu se pospješuje saradnja jedne zemlje sa susjedima kroz zajedničke lokalne i regionalne projekte, koji imaju za cilj jačanje veza među ljudima, održivi razvoj, spriječavanje organizovanog kriminala, razvoj turizma, obezbjeđenje granica, unaprijeđenje zajedničkih akcija koje uključuju lokalne aktere iz pograničnih područja.



Do sada smo saznali šta je IPA, šta je bilo prije IPA, koliko novca ima u „IPA fondovima Evropske unije“, koliko od tog novca je namijenjeno, ali i kako ista funkcioniše u primjeru zaštite potrošača, odnosno šta se može uraditi sa novcem iz IPA.

U nastavku slijede informacije o tome kako IPA zapravo radi, tj. kako se ona sprovodi.

Sada dolazimo da mjesta gde ćemo saznati kako teče taj proces „programiranja“, kada počinje, kada se završava, kada slijedi faza sprovođenja ili „implementacije“ projekata . Ali pođimo od onoga što znamo ili što smo čuli.

Makar jednom godišnje čujemo iz medija kako predstavnik izvršne vlasti i predstavnik Evropske unije, potpisuju nešto što zovu Finansijski sporazum. Često čujemo da je počelo „programiranje“ IPA za ovu ili onu godinu. Ali nekako nam izmiče da saznamo na kakve će projekte taj novac biti potrošen, da li uopšte možemo i kako da utičemo na raspodjelu tog novca i da li ćemo osjetiti neku realnu promjenu sprovođenjem projekata?

Evo kako to ukratko izgleda. Na početku IPA je bila Uredba Vijeća 1085/2006 od 17. jula 2006. godine i zatim Uredba Komisije 718/2007 od 12. juna 2007. Njima je utvrđen pravni okvir za sprovođenje IPA za period 2007-2013.

Na osnovu ovih osnovnih dokumenata, počinje „programiranje“ IPA, a to ne znači ništa drugo do donošenja nizadokumenata određenim redosljedom, čime se prelazi putod predviđanja količine sredstava u budžetu EU do formulisanja projekata na koje će taj novac biti potrošen. U Bosni i Hercegovini tu ulogu ima Sektor za koordinaciju pomoći od strane EU.

Sektor za koordinaciju pomoći od strane EU

(1) Sektor za koordinaciju pomoći Evropske unije koordinira planiranje, dodjelu i praćenje provedbe programa pomoći Evropske unije (Evropske unije i država članica EU) Bosni i Hercegovini.

(2) U ostvarivanju utvrđene nadležnosti Sektor je odgovoran za:

(a) koordinaciju aktivnosti na omogućavanju pomoći Evropske unije BiH, u skladu sa Strategijom integrisanja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i obavezama koje



proizilaze iz Evropskog partnerstva, Procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP) i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA);

(b) koordinaciju aktivnosti na raspodjeli pomoći iz fondova Evropske unije i država članica, u skladu sa strateškim programima ekonomskog razvoja BiH i uz uvažavanje planova razvoja ekonomskih regija u BiH;

(c) koordinaciju s Evropskom komisijom i njenom Delegacijom u BiH u cilju koordinacije, planiranja, programiranja, monitoringa, te interim i ex post evaluacije programa pomoći Evropske unije BiH;

(d) koordinaciju sa svim predstavnicima ambasada država članica Evropske unije, koje pružaju pomoć BiH na bilateralnoj osnovi;

(e) koordinaciju aktivnosti na izgradnji i operativnom funkcionisanju tzv. horizontalne koordinacije između Direkcije za evropske integracije, državnih institucija BiH i Delegacije Evropske unije u BiH;

(f) koordinaciju aktivnosti na izgradnji i jačanju kapaciteta državnih institucija BiH da u tzv. vertikalnom pogledu koordiniraju i vrše praćenje i evaluaciju sprovođenja programa pomoći;

(g) izgradnju sistema podrške “Državnom koordinatoru pomoći (NAC/DIPAK) u BiH” za saradnju sa glavnim državnim institucijama korisnicima pomoći, preko njihove unutrašnje strukture (voditelji projekata – VP-a sa saradnicima) i državnom institucijom zaduženom za upravljanje finansijskim sredstvima pomoći Evropske unije, u okviru DIS-a: državnim fondom (NF), sa državnim službenikom nadležnim za ovjeravanje (SO), te centralnom jedinicom za sklapanje ugovora i finansiranje (CJFU), sa državnim službenikom za ovjeravanje programa (SOP);

(h) koordinaciju programa pomoći Evropske unije, koja se tiče prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje i njihove afirmacije u državnim institucijama, entitetima, kantonima, Brčko distriktu BiH, regionalnim razvojnim agencijama, lokalnoj upravi i predstavnicima građanskoga društva u BiH;

(i) koordinaciju programa Zajednice i podršku relevantnim državnim institucijama za pristup i učestvovanje u ovim programima, kao i podršku svim ciljnim grupama unutar pojedinačnih programa za učestvovanje u njima;

(j) koordinaciju aktivnosti i vlastito učestvovanje u izradi višegodišnjih akcionih programskih dokumenata (MIPD, MIFF), subsekventnih godišnjih planova te idejnih projekata;



(k) učestvovanje u zajedničkim odborima za praćenje realizacije programa pomoći (JMC), te planiranje i provedbu monitoringa projekata u okviru DIS-a, u saradnji sa voditeljima projekata (VP) zaduženim za upravljanje programima pomoći;

(l) sistematsko praćenje programiranja i realizacije pomoći i dostava prikupljenih zapažanja svim relevantnim partnerima, te ažuriranje baza podataka o pomoći Evropske unije BiH;

(lj) koordinaciju, i, po potrebi, osiguranje vlastitih programa stručne obuke (u saradnji s ADS-om) za resorna ministarstva i druge potencijalne korisnike u cilju uspostave i razvoja njihovih kapaciteta.

(3) Ostvarivanje nadležnosti Sektora obavlja se putem sljedećih unutarnjih organizacionih jedinica:

- a) Odsjek za državni program pomoći Evropske unije BiH
- b) Odsjek za prekogranične, međunarodne i posebne programe pomoći Evropske unije BiH
- c) Odsjek za bilateralnu pomoć država Evropske unije BiH
- d) Odsjek za pružanje podrške za učestvovanje BiH u programima Zajednice
- e) Odsjek za monitoring/praćenje i evaluaciju

Prvi u nizu dokumenata koji se donose je Višegodišnji indikativni finansijski okvir, a kako je to jedan naziv koji je vrlo lako zapamtiti, često možete naići na njegovu skraćenicu MIFF, od engleskog Multi-annual Indicative Financial Framework. Ovaj dokument donosi Evropska komisija i on predstavlja okvirni, tj. „indikativni“, plan potrošnje sredstava po komponentama i zemljama, koji može biti revidiran.

Na osnovu MIFF-a Evropska komisija pristupa, u konsultacijama sa predstavnicima vlasti zemlje izradi Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta, još jednog dokumenta inspirativnog naziva, čija skraćena MiPD dolazi od engleskog Multi-annual Indicative Planning Document. Ovaj dokument se pravi za svaku zemlju posebno i obuhvata period od tri godine, ali se revidira svake godine. To je jedan obimniji tekstualni dokument u kome se definišu prioriteti trošenja sredstava prema čuvenim kriterijumima iz Kopenhagena (1993), koje država mora ispuniti da bi postala članica Evropske unije:

- političkim (demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina),
- ekonomskim (funkcionišuća tržišna privreda) i



- pravnim (usvajanje i primjena standarda - pravnih tekovina EU, za koje ćete često sresti francuski termin *acquis communautaire*).

U okviru ova tri kriterija, definišu se pojedinačne oblasti na koje bi trebalo usmjeriti sredstva tokom predstojeće tri godine, koji su ciljevi potrošnje sredstava u tim oblastima, šta su očekivani rezultati (npr. za prvi kriterij - reforma državne uprave, ili reforma lokalne samouprave, za drugi kriterij - razvoj preduzeća, unapređenje investicione klime, privatizacija i tako redom za svaku prioritetnu oblast). Prioriteti se u ovom dokumentu određuju na osnovu ciljeva politike proširenja EU, zatim jednog drugog dokumenta koji se donosi za svaku zemlju ponaosob, a zove se Evropsko partnerstvo, kao i izveštaja o napretku (na engleskom Progress Report), koji Evropska komisija priprema za svaku zemlju koja teži ka članstvu, i objavljuje ga obično u oktobru svake godine.

Specifičnost procesa „programiranja“ IPA jeste da će sredstva koja su izdvojena za neku godinu početi da se troše tek nakon oko dvije godine. Drugim riječima, ukoliko je proces programiranja otpočeo u 2009. godini, sprovođenje je trebalo otpočeti početkom 2011. godine. Naime, toliko dugo može potrajati period od početka programiranja, kroz fazu izbora projekata, zaključivanja Finansijskog sporazuma između države i EU, preko javne nabavke i zaključivanja ugovora za svaki odobreni projekat, do početka sprovođenja projekta. To znači da je potrebno pažljivo unaprijed planirati i procijenjivati reformske poslove koji će se sprovoditi tek za dvije godine.

Za sve ove procese predviđena je stalna obuka zaposlenih u organima koji predlažu projekte, jer su to specifična znanja. Nacrt i logička matrica su dokumenti čijom se pripremom zapravo objašnjavaju razlozi, ciljevi i usklađenost prijedloga projekta sa prioritetima, državnim strategijama, planovima za integraciju, itd. Pozitivno ocijenjeni prijedlozi projekata se prosljeđuju Delegaciji EU i sa njom se dogovara koji će se od projekata dalje razvijati. Zatim se tokom naredna tri mjeseca, uz stalne konsultacije sa nadležnim institucijama EU, prave konačni nacrti prijedloga projekata koji se predaju. Nakon toga, počinje faza odobravanja, u kojoj Delegacija EU zvanično prima konačne prijedloge projekata i vrše se završne analize u generalnim direktoratima Evropske komisije (generalni direktorati su u Evropskoj komisiji nešto što su ministarstva u vladi), uglavnom u generalnom direktoratu za proširenje.



Odobravanje se vrši na osnovu pet kriterija: ocjenjuje se relevantnost, efekti, uticaj, efikasnost i održivost projekta, nakon čega slijedi faza usvajanja, a koja se konačno ogleda u potpisivanju Finansijskog sporazuma, što se očekuje početkom 2011. godine.

Zatim slijedi izrada projektnih zadataka (za koje je često u upotrebi skraćenica ToRs, nastala od Terms of Reference na engleskom), pokreću se procesi javnih nabavki, zaključuju se ugovori. Dakle, faza sprovođenja odobrenih projekata počinje gotovo dvije godine nakon početka programiranja. Svi ugovori moraju biti potpisani dvije godine od zaključenja Finansijskog sporazuma. Sama realizacija može trajati do dvije godine od momenta potpisivanja ugovora. Nakon završetka svih aktivnosti, u roku od jedne godine moraju biti izvršena sva plaćanja. Izuzetno od ovog n+2+2+1 pravila, u finansijskom sporazumu može biti predviđeno da se za konkretan projekat odobre drugi rokovi.

Kada projekti počnu da se sprovode, otpočinje monitoring (praćenje), a potom i evaluacija (vrednovanje). U okviru IPA, monitoring se obavlja tokom sprovođenja samog projekta, da bi se provjerilo da li sprovođenje projekta i postignuti rezultati odgovaraju planu aktivnosti. Evaluacijom se, za razliku od monitoringa, ocjenjuju efekti projekta, sa posebnim osvrtom na održivost rezultata. Dakle, projekti tokom i po završetku sprovođenja nisu zaboravljeni već se kontinuirano prate i ocjenjuju.

Ovakav proces važi samo za prvu komponentu IPA. Sredstva u okviru druge komponente IPA se koriste u cilju jačanja prekogranične saradnje dvije susjedne države kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative. U okviru ove komponente finansiraju se projekti u oblasti životne sredine, preduzetništva, turizma, zapošljavanja, obrazovanja, kulture, sprečavanja i borbe protiv organizovanog kriminala itd. A koje oblasti će biti finansirane određuju države koje učestvuju u određenom programu prekogranične saradnje kroz pripremu tzv. Prekograničnog programa.

Prijedloge projekata mogu da podnose isključivo neprofitne organizacije/institucije, kao što su organi lokalne samouprave, škole, organizacije civilnog društva, itd. Za sam projekat je bitno da se aktivnosti i rezultati sprovode sa obe strane granice, da za sve važe ista pravila i da u projektu učestvuju partnerske organizacije iz obe države.



Onog momenta kada zemlja postane država kandidat za članstvo u EU na raspolaganju će joj biti preostale IPAkomponente: Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih resursa i Ruralni razvoj. U praksi Regionalni razvoj podrazumijeva projekte u oblasti saobraćaja (npr. izgradnja dijela željezničke pruge), životne sredine (izgradnja sistema vodosnabdijevanja) i podrške malim i srednjim preduzećima i inovacijama (kao što je izgradnja naučno-tehnološkog parka). Razvoj ljudskih resursa podrazumijeva projekte u oblasti podsticanja zapošljavanja (npr. obuka nezaposlenih), reforme obrazovanja (uvođenje novih nastavnih programa) i socijalne inkluzije najugroženijih kategorija stanovništva. Kroz komponentu Ruralni razvoj biće finansirani projekti koji doprinose razvoju poljoprivrede i sela. I pored navedenog to nije sve.

Na početku smo rekli da je drugi uslov za korištenje sredstava iz ove tri IPA komponente uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima. Uvođenje DIS-a važno je iz još jednog razloga. Naime, jednom kada zemlja postane članica EU, ona više neće koristiti sredstva iz IPA, već sredstva koja se koriste kroz regionalnu politiku EU, a to su čuveni strukturni fondovi i kohezioni fond EU. Ta sredstva su po obimu mnogo veća, ali se njihova „implementacija“ isključivo zasniva na principima DIS-a. Koliko su ovi fondovi značajni govori i iznos sredstava koji se zanjih izdvaja.

U periodu kada je za sve države koje koriste IPA sredstva (2007-2013.) izdvojeno oko 11,5 milijardi eura, kroz strukturne fondove i kohezioni fond za države članice izdvojeno je oko 350 milijardi eura.

Možda se sve ovo čini previše komplikovanim, ali iskustva drugih govore da se jednostavno govoreći zemlja se kroz apliciranje i korištenje sredstava iz IPA fondova zapravo uvježbava za pravu stvar.



6. IPA FONDOVI U BIH

Bosna i Hercegovina je jedna od zemalja učesnica u Procesu stabilizacije i pridruživanja, sveobuhvatnom političkom okviru namijenjenom isključivo procesu integracija zemalja Zapadnog Balkana u EU. Ispunjavanjem obaveza u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, odnosno sprovođenjem zahtjevnih reformi, jedini je način da zemlja ostvari napredak ka EU. S obzirom na činjenicu da zemlje Zapadnog Balkana nemaju dovoljno finansijskih sredstava za njihovo sprovođenje, EU kroz pretpristupne fondove obezbjeđuje iste.

Direkcija evropskih integracija BiH (DEI)¹⁰, između ostalog, koordinira i finansijsku pomoć Evropske unije, a direktor Direkcije je ujedno i Državni koordinator za IPA-u, odnosno pretpristupnu pomoć. Direkcija izrađuje različite informacije, analize, izvještaje i strateške dokumente neophodne za proces integrisanja.

Međunarodno pravni osnov za preuzimanje i upotrebu finansijske pomoći Evropske unije – IPA je Okvirni sporazum između Bosne i Hercegovine, na jednoj strani i Komisije evropskih zajednica na drugoj strani. (Pravni sljednik Komisije evropskih zajednica, nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora je Evropska komisija) za finansijsku podršku ovim zemljama.

Pomoć za Bosnu i Hercegovinu se najprije realizovala u okviru programa CARDS, a od 2007. godine realizuje se kroz pretpristupni instrument IPA. U periodu 2007.-2013. godine IPA instrument se sastojao od pet komponenti, pri čemu je Bosna i Hercegovina kao zemlja sa statusom potencijalnog kandidata mogla koristiti sredstva samo iz prve dvije komponente: Podrška tranziciji i izgradnji institucija (Komponenta I) i Prekogranična saradnja (Komponenta II). Za razliku od prethodne IPA-e, IPA II koja se odnosi na tekući budžetski period 2014.-2020. godine zasniva se na sektorskom pristupu.

¹⁰ Direkcija za evropske integracije (DEI) je stalno, samostalno i stručno tijelo Vijeća ministara BiH. Direkcija obavlja poslove koji se odnose na usklađivanje aktivnosti organa vlasti u BiH, te nadzor nad provođenjem odluka koje donose nadležne institucije u BiH, a koje se odnose na aktivnosti potrebne za evropske integracije. Direkcija ima ulogu glavnog koordinatora procesa evropskih integracija na nivou države (tzv. horizontalna koordinacija) i između državnih institucija i entiteta (tzv. vertikalna koordinacija).

Pomoć je fokusirana na osam sektora: Demokratija i uprava, Vladavina prava i osnovna prava, Životna sredina, Transport, Energetika, Konkurentnost i inovacije, Obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika, Poljoprivreda i ruralni razvoj.

Pri tome države mogu koristiti sredstva iz bilo kojeg sektora, bez obzira da li imaju status kandidata ili potencijalnog kandidata ali pod uslovom da imaju sektorske strategije. Riječ je o značajnim iznosima bespovratnih sredstava, koja su itekako dobrodošla jednoj tranzicijskoj, makroekonomski neuravnoteženoj zemlji kao što je Bosna i Hercegovina. Bosna i Hercegovina, kao i ostale zemlje u regionu, nije u dovoljnoj mjeri iskoristila sredstva koja su joj bila na raspolaganju u periodu 2007.-2013. godine.

Polazna tačka Analize „IPA fondovi u BiH (ne) iskorištene prilike i mogućnosti“ je 2007. godina, jer je to bila prva godina i za BiH i za zemlje okruženja kada je na snagu stupio princip finansiranja „IPA“ (zbog istog starta za zemlje regiona).

Većina zemalja je prve povučene pare iz IPA I realizovala 2009. i 2010. godine, a do tada su pripremani projekti.

Ukupna IPA alokacija za BiH u razdoblju 2007. – 2013. je iznosila oko 650 miliona eura (državni programi, prekogranična saradnja, dio višekorisničke IPA-e).

Preciznije rečeno BiH u toj fazi imala pravo na višemilionsku pomoć u 'tranziciji i zgradnji institucija' te 'regionalnoj i prekograničnoj saradnji', dok joj se sticanjem statusa kandidata otvaraju vrata velikih finansijskih dotacija za 'regionalni razvoj', 'unaprijeđenje ljudskih resursa' i 'ruralni razvoj'.

Konkretno, u ciframa, finansijska injekcija iz IPA fondova, namijenjena Bosni i Hercegovini u periodu od 2007. do 2013. godine, a prema zvanični podacima delegacije Evropske unije u BiH, ukupo iznosi 624.802.360,00 eura za pomoć u tranziciji i izgradnji institucija, te 33.698.878,00 eura za razvoj prekogranične saradnje. Sredstva namijenjena zemljama sa statusom kandidata za članstvo u Evropskoj uniji drastično su veća od onih na koje BiH sada polaže pravo.



Međutim, zbog neispunjavanja uslova Bosna i Hercegovina je ukupno posmatrano samo polovično iskoristila sredstva koja su joj bila na raspolaganju. Već smo prethodno navodili da ukoliko neka zemlja programirana i planirala sredstva ne „povuće“ bilo zbog neispunjavanja uslova za dobijanje istih ili iz nekih razloga, EU sredstva se usmjeravaju za drugu namjenu.

Tako je Evropska komisija npr. prvobitnu IPA 2013. alokaciju umanjila za 45 miliona eura, zbog izostanka napretka u procesu.

Prema podacima koordinatora za IPA-u, iz alokacija 2007. – 2010. otkazana je implementacija projekata ukupne vrijednosti 20,85 miliona eura (IPA 2007. – 3,1 milion, IPA 2008. – 5,45 milion, IPA 2009. – 9,3 miliona, IPA 2010. – 3 miliona eura, što zbirno čini 5,4 posto ukupne IPA alokacije u istom razdoblju), ali su redistribucijom IPA sredstva ostajala alocirana za BiH.

Iz IPA alokacija 2011., 2012., 2013. od projekata koji nisu bili ugovoreni ili čija provedba nije mogla biti nastavljena, kao i od ušteda nastalih nakon postupaka nabavki, Evropska komisija je realocirala 42,24 miliona eura za program oporavka od posljedica poplava koje su u maju 2014. pogodile BiH

Istovremeno BiH ima najglomazniju javnu upravu u cijeloj regiji jugoistoka Europe, koja je potrebno pripremiti u pogledu preuzimanja obaveza iz Aquis-ja po pitanju implementacije 12.000 zakona, smjernica, uputa, koje moraju postati i naše zakonodavstvo ako ozbiljno želimo u EU, a sredstva IPA-komponenti se moraju svrsishodnije koristiti.

U prilog tome govori i tabelarni pregled u nastavku u kojem su dati osnovni ekonomski pokazatelji u BiH za period od 2007. Godine, zaključno sa trećim kvartalom 2015. godine. Nominalni BDP, koji predstavlja sumu količine svih proizvedenih finalnih dobara puta njihove tekuće cijene u periodu od 2007. godine, bilježio je rast sve do 2015. godine, kada bilježimo značajan pad.

Uzmemo li u obzir kretanja kod drugih osnovnih ekonomskih pokazatelja u Bosni i Hercegovini, BiH bilježi pad BDP-a sa 4% u 2009. godini na 0,7% u 2010. godini, zatim blagi rast u 2011. godini, kao rezultat pozitivnog odskoka u okruženju, te ponovni pad ekonomske aktivnosti u 2012. godini, kada BiH bilježi negativan BDP od -1,1%.



Ponovo u 2013. i 2014. u pogledu ovog indikatora bilježimo porast u Bosni i Hercegovini. Također predviđanja ključnih svjetskih institucija idu u tom smjeru da će se ovakav trend u BIH i nastaviti.

Pokazatelji	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	I – IX 2015
Nominalni BDP (milijardi EUR)	11.5	13.0	12.7	13.0	13.4	13.4	13.7	13.9	10.8
BDP po glavi stanovnika (EUR)	3,000	3,394	3,297	3,372	3,490	3,491	3,568	3,642	n/a
Realna stopa rasta BDP-a (%)	5.7	5.5	-2.9	0.8	0.9	-0.9	2.4	1.1	n/a
Stopa rasta industrijske proizvodnje (%)	10.0	9.2	-3.3	1.6	5.6	-5.2	6.7	0.1	2.5
Prosječne neto plaće (EUR)	322	385	404	408	417	422	423	424	425
Godišnja stopa inflacije (%)	1.5	7.4	-0.4	2.1	3.7	2.1	-0.1	-0.9	-0.8
Godišnja stopa nezaposlenosti (%)	29.0	23.4	24.1	27.2	27.6	28.0	27.5	27.5	27.7
Devizne pričuve (mil EUR)	3,425	3,219	3,176	3,301	3,284	3,328	3,614	4,001	4,231
Bilanca vanjskotrgovinske razmjene (milijarde EUR)	-4.14	-4.82	-3.48	-3.33	-3.73	-3.78	-3.47	-3.84	-2.61
Tokovi inozemnih izravnih ulaganja (mil EUR)	1,329	684	180	307	357	307	228	378	199*
Učešće inozemnih izravnih ulaganja u BDP (%)	11.6	5.3	1.4	2.4	2.7	2.3	1.7	2.7	1.8*
Depoziti stanovništva u komercijalnim bankama (mil EUR)	2,622	2,633	2,793	3,251	3,605	3,914	4,276	4,623	4,919
Broj stanovnika (u milijunima)**	3.84	3.84	3.84	3.84	3.84	3.84	3.83	3.83	3.83

Centralna banka BiH i Agencija za statistiku BiH; *Preliminarni podaci prema platnoj bilanci; ** Procjena

IPA je prioritetno usmjerena na pomoć u izgradnji institucija i vladavine prava, ljudskih prava, prava manjina, u neophodnim administrativnim i ekonomskim reformama, te regionalnoj i prekograničnoj saradnji. IPA sredstva se raspoređuju po zemljama u zavisnosti od potreba svake od njih, ali i ostvarenog napretka.

U periodu 2007-2009., BiH je omogućeno korištenje oko 266 miliona ovih sredstava, a za 2010-2013. god. 434,1 milion eura. Vrijednost dosadašnje finansijske pomoći u sklopu prve dvije komponente IPA fonodova pokazuje da BiH mora još dosta raditi na razvoju vlastitih kapaciteta i institucionalnih kapaciteta.



BiH je iskoristila do sada približno polovicu odobrenih sredstava, što pokazuje jasno usmjerenje na daljnji proces ojačavanja vlastitih kapaciteta i daljnji razvoj institucionalnog okvira. Ovi pokazatelji daju smjer djelovanja za razvoj BiH s jedne strane, te su i pokazatelji za preispitivanje i korekciju institucija EU u svom pristupu s druge strane.

6.1. IPA I

U periodu od 2007. do 2010. godine osigurano je ukupno 332 miliona eura bespovratne pomoći, do kraja 2012., ipak, BiH su stajala na raspolaganju 488.2 miliona eura, a do kraja 2013. godine cca.600 miliona eura. Korištenje sredstava za “Pomoć u tranziciji i izgradnji institucija” se planira u skladu s poznata tri kriterija iz Kopenhagena (1993.), koji su ugrađeni u strategiju „europskog partnerstva“ i privođenja novih članica EU, pa se, tako, politički kriterij podupire s 25 - 30% sveukupne pomoći, ekonomski kriterij s 25 – 30% , dok se europski standardi podupiru s 40- 50% ukupnog iznosa za neku zemlju po osnovu ove IPA-komponente”.

Prema nekim pokazateljima poduzetnici iz BiH iskoristili su veoma malo sredstava iz IPA fondova, a jedan od glavnih razloga tome je njihova slaba informisanost kao i to što se domaći poduzetnici tradicionalno oslanjaju na banke za finansiranje svojih projekata.

Kako je u jednom od intervjua istakao predsjednik Privredne komore BIH domaći poduzetnici nemaju naviku i tradiciju tražiti sredstva na takav način, već se tradicionalno oslanjaju na banke, što nije najbolji izvor finansiranja poduzetništva jer su danas fondovi, odnosno fondovski kapital najjači u svijetu. Na pitanje koliko su naši poduzetnici upoznati s korištenjem fondova, predsjednik PK FBIH naveo da su isti vrlo malo upoznati, te istaknuo da se privrednicima pokušava promovisati projekt Jadransko jonske inicijative i vidjeti što je to što se do sada koristilo oko IPA fondova do 2014. i što je na raspolaganju od 2014.-2020.

U Privrednoj komori FBIHosnovan je i Centar za međunarodnu saradnju i evropske fondove za pomoć domaćim poduzetnicima.



S druge strane, zamjenica direktorice Agencije za promociju stranih investicija BiH FIPA Bleženka Mišković smatra kako se poduzetnici iz BiH ne snalaze najbolje kada je u pitanju izrada i pisanje samih investicijskih projekata. Upravo zbog toga FIPA je napravila Odjel za projekte koji pomaže i u pisanju projekta.

U nastavku dajemo informacije¹¹ o tome šta je finansirano sredstvima IPA fondova od 2007. godine do danas.

JAVNA UPRAVA: EU je sistemu upravljanja ljudskim resursima (tzv. HRM sistemu) BiH obezbijedila 500.000 eura za potrebe obučavanja državnih službenika.

Na ovaj način, BiH je pružena pomoć u provođenju reforme javne uprave u smislu izrade godišnjih planova obuke u skladu sa ličnim, organizacionim i potrebama koje za cilj imaju povećanje efikasnosti kadrova.

PRAVDA I UNUTRAŠNJI POSLOVI: Među većim projektima u ovom polju je obnova državnog zatvora sa najvišim stepenom sigurnosti u BiH u ukupnoj vrijednosti od 38 miliona eura, od kojih EU obezbjeđuje 9.1 milion. Zamišljeno je da u ovom objektu budu smješteni kriminalci najgoreg kalibra optuženi za ratne zločine, organizovani kriminal, terorizam ili korupciju. Očekuje se da ovaj zatvor dovede do poboljšanja stepena izvršenja krivičnih sankcija u BiH.

GRAĐANSKO DRUŠTVO: EU finansira izgradnju kapaciteta građanskog društva kako bi ih osposobili da učestvuju u dijalogu o javnim politikama. Kroz ovaj projekat, za čije potrebe je izdvojeno 1.5 milion eura, se nastoji ojačati sektor građanskog društva i učiniti djelotvornim partnerom vlasti. Inicijative građanskog društva potpomažu se kako iz državnih IPA programa, tako i iz drugih izvora poput Evropske inicijative za demokratiju i ljudska prava (EIDHR).

EKONOMSKI RAZVOJ: Do sada je iz IPA sredstava izdvojeno 10.3 miliona eura za projekte tehničke pomoći lokalnom, regionalnom i razvoju srednjih i malih preduzeća, izgradnji kapaciteta u turističkoj industriji, usklađivanju sa EU standardima centralnog bankarstva i u oblasti osiguranja, te pružene usluge poslovne podrške preduzećima kroz tzv. TAM/BAS program.

¹¹Podaci o realizaciji IPA-e preuzeti sa stranice http://europa.ba/?page_id=517



Pored toga, iz IPA-e je izdvojeno i 5 miliona eura bespovratnih sredstava za aktivnosti na razvoju turizma (eko zone i put kulturnog nasljeđa), srednjih i malih preduzeća u konkurentnim sektorima (mliječna industrija, metalo-prerađivačka i drvena industrija, prerada voća i povrća), te partnerstva između vlasti i nevladinih organizacija aktivnih u oblasti zaštite životne okoline čiji je cilj uvođenje EU standarda iz ove oblasti u BiH.

Zatim je pokrenut projekat u vrijednosti od 4 miliona eura čiji je cilj stimulisanje ekonomskog rasta i stvaranje novih radnih mjesta koji bi trebali stvoriti osnovu za održivi razvoj i ekonomski dijalog u BiH.

PRAVNA STEČEVINA EU (acquis): EU daje svoj doprinos ne samo uspostavi održive, konkurentne i dinamične poljoprivrede, šumarstva i prehramenog sektora u BiH, već i u pogledu sigurnosti hrane i hrane za životinje za sve korisnike, kako u BiH, tako i u EU. Nadalje, EU pomaže uspostavu informativnih struktura u oblasti poljoprivrede u skladu sa EU i drugim međunarodnim standardima o obezbjeđivanju informacija, a čija svrha je potpomaganje procesa usvajanja odluka u zemlji. Ukupno 3.5 miliona eura su uloženi u ove projekte.

Vrijednost na regionalnom nivou predstavlja učestvovanje u rješavanju zajedničkih problema i zajedničke akcije kojima se dati problemi rješavaju na održiv način, što doprinosi prevazilaženju barijera i uspostavljanju boljih i kvalitetnijih odnosa među susjednim državama. Na širem nivou grade se institucionalni kapaciteti i ljudski resursi za upravljanje projektima iz Strukturnih fondova, kada države pristupe Evropskoj uniji, što u značajnoj mjeri otklanja postojeće nedostatke i promoviše zajedničke evropske vrijednosti.

Od 2007. godine Bosna i Hercegovina finansijsku pomoc EU dobiva putem Instrumenta predpristupne pomoci (IPA). Višegodišnji finansijski okvir za Bosnu i Hercegovinu izgleda ovako:

Komponenta	2007	2008	2009	2010	2011	2012
					(planirano)	(planirano)
Pomoc u tranziciji i izgradnja institucija	58,1	69,8	83,8	100,6	102,6	104,7
Prekogranična saradnja	3,9	4,9	5,2	5,3	5,4	5,5
UKUPNO	62,1	74,8	89,1	106,0	108,1	110,2



Dijelom IPA fondova u ime Bosne i Hercegovine upravlja Delegacija Evropske unije¹².

Putem druge IPA-komponente “Prekogranična saradnja” podržavaju se aktivnosti vezane za regionalnu i prekograničnu saradnju sa zemljama korisnicama IPA-e, kao i učešće u programima Europskog fonda za regionalni razvoj te transnacionalnim i međuregionalnim programima saradnje.

Regionalna i prekogranična saradnja predstavlja okvir za ubrzane ekonomske integracije, u cilju smanjivanja postojećih razlika u nivou razvijenosti prekograničnih regiona, kao i za unaprjeđenje sveobuhvatne kulturne, socijalne i naučne saradnje između lokalnih i regionalnih zajednica. Dakle, cilj prekogranične saradnje je promocija dobrosusjedskih odnosa, jačanje stabilnosti, bezbjednosti i prosperiteta u interesu svih zemalja učesnica i podsticanje izbalansiranog i održivog razvoja.

Na lokalnom nivou prekogranična saradnja značajno utiče na lokalne strukture i stanovništvo, tako što jača kapacitete u pripremi projekata i njihovom finansijskom upravljanju, unaprjeđuje ekonomske, turističke, kulturne i ostale standarde u kojima građani žive, tako da stanovništvo u područjima u kojima se sprovode projekti osjeća direktne koristi od projektnih aktivnosti. Na taj način raste svijest lokalnih zajednica o mogućnostima njihovog aktivnog učešća u kreiranju boljeg i kvalitetnijeg života. Dakle, najvažnija je ideja projekta i da se projekti koji se finansiraju kroz ove programe odnose se na ekonomski razvoj sa naglaskom na turizam, zaštitu životne sredine, ekološku zaštitu i promocije, inovacije i istraživanja i male projekte koji podstiču socijalnu koheziju tzv.projekti ljudi- ljudima.

Za projekte prekogranične saradnje konkurišu samo neprofitne institucije/organizacije kao što su: vladine agencije, opštine, razne asocijacije i udruženja, nevladine organizacije, univerziteti, škole, bolnice, istraživački centri itd.

¹²Vec usvojeni IPA projekti u okviru budžeta za period 2007.-2010. su dostupni na: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/financial-assistance/index_en.htm?id=keydoc#library



Program prekogranične saradnje se implementira sa obje strane granice zemalja učesnica i to pod jedinstvenim pravilima za sve učesnike programa. Za svaki pojedinačni program, svaka zemlja učesnica mora da uspostavi odgovarajuća operativna tijela za sprovođenje navedenih programa koji se odnose na datu zemlju. Zadatak ovih tijela je da blisko sarađuju u procesu izrade i implementacije programa prekogranične saradnje.

Kao potencijalni problemi u ovom segmentu ističu se zahtjevna pravila i procedure EU, koja zahtijevaju prilično dobre upravljačke kapacitete institucija, prethodno iskustvo na projektima kao i kofinansiranje od min.15% koje potencijalni korisnici moraju obezbijediti iz sopstvenih izvora.

Približavanjem EU zemlja dobija više novca za programe prekogranične saradnje čijom implementacijom se zemlja priprema za korištenje finansijskih sredstava iz Strukturnih fondova kada postanemo punopravna članica EU.

Putem druge IPA-komponente “Prekogranična saradnja” podržavaju se aktivnosti vezane za regionalnu i prekograničnu saradnju sa zemljama korisnicama IPA-e, kao i učešće u programima Europskog fonda za regionalni razvoj te transnacionalnim i međuregionalnim programima saradnje.

Pregled¹³ sredstava koja je Delegacija EU ugovorila završno sa novembrom 2011. godine za Komponentu II: Prekogranična saradnja:

Godina programa	Program	Dodijeljeno (dostupno)	Ugovoreno (upotrebljeno)	% ugovorenosti/raspodjele
2007	Program prekogranične saradnje između Hrvatske i Bosne i Hercegovine za 2007.	1,000,000	965,252	97%

¹³Podaci o realizaciji IPA-e preuzeti sa stranice http://europa.ba/?page_id=517



2007	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Srbije za 2007.	700,000	687,254	98%
2007	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Crne Gore za 2007.	500,000	500,000	100%
2007	Učešće Bosne i Hercegovine u ERDF transnacionalnom programu evropske teritorijalne saradnje „Prostor jugoistočne Evrope” u 2007.	453,020	430,513	95%
2008	Program prekogranične saradnje između Hrvatske i Bosne i Hercegovine za 2008.	1,000,000	731,133	73%
2008	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Srbije za 2008.	700,000	672,732	96%
2008	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Crne Gore za 2008.	500,000	500,000	100%
2008	Učešće Bosne i Hercegovine u ERDF transnacionalnim programima evropske teritorijalne saradnje „Prostor jugoistočne Evrope” i “Mediterran” u 2008.	506,080	59,500	12%
2009	Program prekogranične saradnje između Hrvatske i Bosne i Hercegovine za 2009.	1,000,000	100,000	10%



2009	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Srbije za 2009.	700,000	70,000	10%
2009	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Crne Gore za 2009.	500,000	50,000	10%
2009	Program finansiranja učešća Bosne i Hercegovine u ERDF-u u 2009.	560,202	–	0%
2010	Program prekogranične saradnje između Hrvatske i Bosne i Hercegovine za 2010.	1,000,000	–	0%
2010	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Srbije za 2010.	700,000	–	0%
2010	Program prekogranične saradnje između Bosne i Hercegovine i Crne Gore za 2010.	500,000		0%
	IPA UKUPNO za Komponentu II:	10,319,302	4,766,385	46%



6.2. IPA II

U kontekstu pripreme novog sedmogodišnjeg budžeta Evropske unije za razdoblje 2014 - 2020, a u okviru instrumenta vanjske pomoći, Evropska komisija uvela je određenu reviziju prijašnjeg instrumenta pretpristupne pomoći IPA, odnosno novi instrument pretpristupne pomoći IPA II za razdoblje 2014-2020.

U okviru priješnjeg instrumenta pretpristupne pomoći IPA, koji se odnosio na budžetsko razdoblje Evropske unije (2007-2013), Bosna i Hercegovina, kao zemlja potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU, koristila je sredstva u okviru prve dvije IPA komponente: Komponenta I (Podrška u tranziciji i izgradnji institucija) i Komponenta II (Prekogranična suradnja).

Ostale tri komponente instrumenta IPA (Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih kapaciteta i Poljoprivredni i ruralni razvoj) su bile dostupne isključivo zemljama sa kandidatskim statusom te izgrađenim i od strane Evropske komisije akreditiranim sistemom za decentralizirano upravljanje pomoći (DIS).

Novom Uredbom o uspostavi instrumenta IPA II ukida se podjela na prijašnjih pet komponenti, a uvode se područja politika u okviru kojih će se provoditi različite intervencije. Financijska pomoć se biti dostupna u svim područjima politika, bez obzira na to da li zemlja ima status kandidata ili potencijalnog kandidata.

Područja politika prema novoj Uredbi podijeljena su na sljedeći način:

- (a) reforme tijekom pripreme za članstvo u Uniji i s tim povezana izgradnja institucija i kapaciteta;
- (b) društveno-ekonomski i regionalni razvoj;
- (c) zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, promicanje ravnopravnosti spolova i razvoj ljudskih potencijala;
- (d) poljoprivredni i ruralni razvoj;



(e) regionalna i teritorijalna saradnja

IPA II, posebno je naglašeno, napredak u postizanju pojedinih ciljeva će procjenjivati kroz indikatore i u zavisnosti od ostvarenog napretka, vršit će se realokacija finansijske podrške između programa kao i između zemalja korisnica. IPA II instrument je regulisan sljedećim uredbama:

- Uredba o uspostavi IPA II usvojena je 11. marta 2014. god. (punog naziva: Uredba (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. marta 2014. o uspostavi Instrumenta pretprišupne pomoći (IPA II), Službeni list Evropke unije L 77, 15.3.2014., str. 11–26

- Provedbena uredba Komisije o IPA-i II usvojena je 2. maja 2014.g. punog naziva: Provedbena uredba Komisije (EU) br. 447/2014 od 2. maja 2014. o posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta pretprišupne pomoći (IPA II), Službeni list Evropske unije L 132, 03.05.2014., str. 32–52)

- Indikativni strateški dokument za IPA II za Bosnu i Hercegovinu (2014.-2017.) usvojen od strane Evropske komisije 15.12.2014. godine definiše prioritete za EU finansijsku pomoć u periodu 2014-2017 za podršku BiH na njenom putu pristupanja EU. Indikativni strateški dokument je dokument Evropske komisije, pripremljen u konsultacijama sa Bosnom i Hercegovinom.

Sektori koji su uključeni u Indikativni strateški dokument za moguću IPA II podršku su:

1. Demokratija i upravljanje
2. Vladavina prava i osnovna prava
3. Konkurentnost i inovacije: strategije lokalnog razvoja
4. Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike.



6.3. IZVJEŠTAJI O NAPRETKU BIH¹⁴ – OSVRT NA IPA FONDOVE

Iz izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2011. Godinu
--

1.1. Odnosi između EU i BIH

Bosna i Hercegovina prima finansijsku pomoć u okviru Instrumenta za pretpriступnu pomoć (IPA). Delegacija EU u Bosni i Hercegovini je odgovorna za provedbu finansijske pomoći u državi. Državne vlasti su ostvarile mali napredak u uspostavljanju neophodne strukture za decentralizovano upravljanje fondovima EU (DIS). Još uvijek nije postignut dogovor u vezi sa zakonskim osnovom za operativnu strukturu, imenovanje neophodnih službenika za programe i usvajanje mape puta za decentralizovani sistem provedbe.

Provedba nacionalnih programa IPA-e za period 2007-2009 je u toku. U Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu (MIPD) za period 2011-2013 identifikovana su sljedeća tri prioriteta za pomoć IPA-e: podrška jačanju vladavine prava, jačanje kapaciteta i djelotvornosti javne uprave, te podrška društvenom i ekonomskom razvoju.

Nepostizanje dogovora između odgovarajućih aktera u zemlji u pogledu projekata koje treba finansirati u okviru nacionalnog programa IPA za 2011. odgodilo je završavanje programiranja u 2011. Poteškoće koje su se pojavile za vrijeme programiranja ukazuju na potrebu za hitnim rješavanjem problema koordinacije pitanja vezanih za EU u institucijama ove zemlje na svim nivoima vlasti.

¹⁴ Izvještaj o napretku je dokument kojim Evropska komisija pruža informacije o napretku koji je određena država kandidatkinja i potencijalna kandidatkinja za članstvo postigla u ispunjavanju uslova i ciljeva koje je postavila Evropska unija, kao i sažetak operativnih mjera koje je potrebno poduzeti na osnovi utvrđenih planova djelovanja. Izvještaj je uobičajeno strukturiran prema kriterijima iz Kopenhagena (1993.), pri čemu se posebna pažnja posvećuje ocjenjivanju napretka zemlje u usklađivanju domaćeg zakonodavstva s EU *acquis-em*. Napredak države mjeri se na temelju donesenih odluka, usvojenih zakona i provedenih mjera. Ovakav pristup osigurava jednak tretman u svim izvještajima i omogućava objektivnu procjenu. Izvještaj o napretku temelji se na dostavljenim podacima dotične države kandidatkinje-potencijalne kandidatkinje, država članica Unije, izvještaja Evropskoga parlamenta, te podataka koje dostavljaju međunarodne i nevladine organizacije. Evropska komisija svake godine objavljuje izvještaj o napretku, a dostavlja ga Vijeću EU i Evropskom parlamentu te dotičnoj zemlji. Za Bosnu i Hercegovinu prvi izvještaj o napretku objavljan je 2005. godine, a prethodili su mu godišnji izvještaji o procesu stabilizacije i pridruživanja (od 2002. do 2004.) te izvještaj o ispunjavanju uslova (od 1997. do 2000.).



Potrebno je hitno rješavanje problema koji se odnosi na jačanje mehanizama koordinacije za programiranje buduće finansijske pomoći EU i drugih pitanja vezanih za EU.

Štaviše, Bosna i Hercegovina koristi višekorisničke programe IPA-e.

Podrška razvoju civilnog društva u Bosni i Hercegovini je nastavljena kroz Instrument za jačanje civilnog društva, s naglaskom na izgradnju kapaciteta vladinih institucija i civilnog društva za započinjanje dijaloga, jačanje lokalne demokratije, životnu sredinu i klimatske promjene.

Provedba programa prekogranične saradnje za period 2007.-2009. između Bosne i Hercegovine i njenih susjeda Hrvatske, Crne Gore i Srbije je u toku.

Bosna i Hercegovina učestvuje kao punopravna članica u Sedmom okvirnom programu za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti (FP7), te u mrežama COST i EUREKA. Bosna i Hercegovina je postala pridružni član programa Kultura za period 2007.-2013. U toku su pripreme Bosne i Hercegovine za učešće u Programu za cjeloživotno učenje

2. 4.2.2. POLJOPRIVREDA I RIBARSTVO

Entitetska ministarstva poljoprivrede zaposlila su novo osoblje. Ipak, potrebno je unaprijediti administrativne kapacitete i strukture za koordinaciju na državnom nivou. Nije zaposleno novo osoblje u Sektoru za poljoprivredu, prehranu, šumarstvo i ruralni razvoj Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, koje je nadležno za koordinaciju donošenja politika u oblasti poljoprivrede. Koordinacija politika ruralnog razvoja je i dalje slaba. Nije bilo napretka u pripremama za Instrument za predpristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD). Nije donesen sporazum o institucionalnim strukturama za decentralizovano upravljanje. Iako je imenovan direktor Ureda za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH, ured još uvijek nije operativan. Koordinacija između sektora i učešće nevladinog sektora i dalje su slabi.



Iz izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2012. Godinu
--

1.3. Odnosi između EU i Bosne i Hercegovine

Mandat Policijske misije EU (EUPM) usmjeren je na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. EUPM prati i ocjenjuje provedbu reforme policije i odgovornost, te pruža obuku u toku posljednjih 10 godina. Misija je službeno zatvorena 30. juna 2012. godine. EU ostaje posvećena jačanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz druge instrumente, uključujući ojačani Ured specijalnog predstavnika EU i Instrumente pretpristupne pomoći (IPA).

Bosna i Hercegovina prima finansijsku pomoć u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Delegacija EU u Bosni i Hercegovini je odgovorna za provedbu finansijske pomoći u državi. Državne vlasti su ostvarile mali napredak u uspostavljanju neophodne strukture za decentralizovano upravljanje fondovima EU (DIS). Još uvijek nije postignut dogovor u vezi sa zakonskom osnovom za operativnu strukturu, imenovanje neophodnih službenika za programe i usvajanje mape puta za decentralizovani sistem provedbe.

Provedba nacionalnih programa IPA-e za period 2007-2009 je u toku. U Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu (MIPD) za period 2011-2013 identifikovana su sljedeća tri prioriteta za pomoć IPA-e: podrška jačanju vladavine prava, jačanje kapaciteta i djelotvornosti javne uprave, te podrška društvenom i ekonomskom razvoju.

Nepostizanje dogovora između odgovarajućih aktera u zemlji u pogledu projekata koje treba finansirati u okviru nacionalnog programa IPA za 2012.¹⁵ odgodilo je završavanje programiranja u 2012. godini. Poteškoće koje su se pojavile za vrijeme programiranja ukazuju na potrebu za hitnim rješavanjem problema koordinacije pitanja vezanih za EU u institucijama na svim nivoima vlasti. Potrebno je hitno rješavanje problema koji se odnosi na jačanje mehanizama koordinacije za programiranje

4.2.2. Poljoprivreda i ribarstvo

Nije bilo napretka u pripremama za Instrument za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD). Izrađena je sektorska analiza za pet sektora.

¹⁵Dodijeljena sredstva IPA-e za 2012. iznose 102,7 miliona eura. Ova sredstva uključuju i državni program IPA 2012. (84,8 miliona eura) koji će obuhvatiti projekte iz različitih oblasti, uključujući podršku pravosuđu, provedbi zakona, reformi javne uprave, obrazovanju, izbjeglicama i raseljenim licima i deminiranju.



Nije postignut sporazum o institucionalnim strukturama za decentralizovano upravljanje. Osnovan je Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH, ali nema dovoljno osoblja za izvršavanje njegovih zadataka. Koordinacija između sektora i učešće nevladinog sektora i dalje su slabi.

Iz izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2013. godinu

1.3. Odnosi između EU i Bosne i Hercegovine

U zemlji je ojačano prisustvo EU putem jačanja kancelarija EU u Brčko Distriktu, Mostaru i Banjaluci. EU nastavlja da pomaže politički dijalog i provedbu reformi vezanih za EU. Evropska unija i dalje osigurava značajne resurse u Bosni i Hercegovini u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Zajedničke sigurnosne i odbrambene politike. Nakon zatvaranja Policijske misije EU (EUPM) u junu 2012. godine, EU ostaje posvećena jačanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz druge instrumente, uključujući Instrument pretprijetupne pomoći (IPA) i ojačani Ured specijalnog predstavnika EU (EUSR).

Bosna i Hercegovina dobija finansijsku pomoć u okviru IPA-e. Delegacija EU u Bosni i Hercegovini je odgovorna za provedbu finansijske pomoći. Vlasti u državi nisu ostvarile napredak u uspostavljanju strukture neophodne za decentralizovano upravljanje fondovima EU. U toku je provedba programa iz državnih IPA programa za 2008-2012. U Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu (MIPD) za period 2011-2013 utvrđena su sljedeća tri prioriteta za pomoć IPA-e: podrška jačanju vladavine prava, jačanje kapaciteta i djelotvornosti javne uprave, te podrška društvenom i ekonomskom razvoju.

Sredstva dodijeljena za državni IPA program za 2013. godinu iznose 103,5 miliona EUR. To uključuje nacrt IPA 2013 državnog programa (87 miliona EUR), što je namijenjeno projektima koji se odnose na podršku pravosuđu, provedbu zakona, transport, obrazovanje, izbjeglice i raseljena lica, kao i na deminiranje. Zbog nepostizanja dogovora o rješenju pitanja Sejdić-Finci, nedavno je pokrenut postupak za smanjenje ovog programa za 54%, odnosno za 47 miliona EUR.

Sporovi u vezi podjele nadležnosti između države i entiteta i dalje ometaju efikasnost i djelotvornost finansijske pomoći EU u Bosni i Hercegovini.



Komisija je 10. septembra 2013. godine morala da otkaže dva projekta namijenjena poljoprivredi u vrijednosti od 5 miliona EUR zbog neuspjeha vlasti u Bosni i Hercegovini da se dogovore o strukturama za usmjeravanje pomoći EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja (IPARD). Program IPA II će biti pokrenut čim se uspostavi efikasan mehanizam koordinacije o pitanjima evropskih integracija.

2.1. Demokracija i vladavina prava

Zajednička komisija za evropske integracije održava redovne sjednice s naglaskom na programiranje IPA-e i posljedice pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji.

U cjelini gledano, Bosna i Hercegovina nije postigla napredak u poboljšanju funkcionalnosti i efikasnosti svih nivoa vlasti. Neuspjeh u rekonstrukciji Vlade FBiH negativno utiče na njen rad i doprinosi rascjepkanosti u političkom odlučivanju na svim nivoima. Nepostojanje mehanizma koordinacije u vezi sa evropskim pitanjima između države, entiteta i Brčko Distrikta za prenošenje, provedbu i primjenu zakonodavstva EU sprečava državu da govori jednim glasom i rizikuje da finansijska pomoć Evropske unije (IPA) bude dovedena u pitanje. Potrebno je provoditi principe lokalne samouprave.

4.2.2. Poljoprivreda i ribarstvo

U pogledu priprema za Instrument pretprijetupne pomoći za ruralni razvoj (IPARD), potrebno je postići sporazum o institucionalnim strukturama za decentralizovano upravljanje. Očekuje se da će dodatne analize za još dva sektora - šumarstvo i akvakulturu - biti finalizirane u 2014. godini. Zaposleno je dodatno osoblje u Uredu za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju, ali Ured još uvijek nema kapacitet da vrši svoje zadatke na odgovarajući način. Jačanje kapaciteta u entitetima i dalje je neujednačeno. U Republici Srpskoj je povećan broj zaposlenih i ojačani su kapaciteti, posebno u Agenciji za agrarna plaćanja. Administrativni kapaciteti Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, kao i Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko Distrikta i dalje su nedovoljni. Koordinacija između sektora i učesće nevladinog sektora i dalje su slabi.



Iz izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2014.

2.1.Odnosi između EU i Bosne i Hercegovine

Treći sastanak Dijaloga na visokom nivou o procesu pristupanja između EU i Bosne i Hercegovine održan je u oktobru 2013. Uprkos određenom napretku, nije postignut konačan dogovor o provođenju presude u predmetu Sejdić-Finci ni o uspostavljanju mehanizma koordinacije o pitanjima EU. EU je nastavila da pruža intenzivnu pomoć političkim predstavnicima ove zemlje kako bi postigli dogovor o provedbi presude Sejdić-Finci. Komisija je raspravu o ovom pitanju sa političkim liderima zemlje održala u oktobru u Budimpešti, a u decembru u Pragu. S obzirom na nepostizanje dogovora među liderima, komesar Füle je februaru odustao od pružanja pomoći u pronalaženju rješenja. Provedba presude Sejdić-Finci ostaje ključni uslov za Bosnu i Hercegovinu u smislu ispunjavanja njenih međunarodnih obaveza. Komisija je u februaru, kao odgovor na političku situaciju u Bosni i Hercegovini i demonstracije, pozivajući na poboljšanje socijalne i ekonomske situacije u zemlji, najavila tri nove inicijative: proširenje Strukturiranog dijaloga o pravosuđu između EU i Bosne i Hercegovine, ubrzanje realizacije projekata u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) i jačanje ekonomskog upravljanja. Civilno društvo je uključeno u sve tri inicijative.

Što se tiče treće inicijative, u martu je uspostavljena zajednička Radna grupa između EU i Bosne i Hercegovine za ubrzanje realizacije projekata u okviru IPA -e. Uprkos uključivanju premijera, Grupa je ostvarila samo ograničen napredak. Nakon poplava koje su pogodile zemlju krajem maja, Komisija je, nakon konsultacija sa vlastima u zemlji, odlučila da preraspodijeli 42 miliona eura od projekata u okviru prethodnih IPA nacionalnih programa koji se ne mogu implementirati zbog toga što ih Bosna i Hercegovina blokira. Komisija je u julu bila domaćin donatorske konferencije za Bosnu i Hercegovinu i Srbiju, uz suorganizaciju Francuske i Slovenije. Bosni i Hercegovini je ukupno obećano 810 miliona eura bespovratnih sredstava i povoljnih kredita od čega 85 miliona eura bespovratnih sredstava dolazi iz budžeta EU.

Zbog nedostatka napretka zemlje u procesu integracija u EU i nepostojanja cjelodržavnih strategija u mnogim sektorima, nacrt Strateškog dokumenta za IPA II obuhvata samo period 2014.-2017., u odnosu na cijeli period za IPA II 2014.-2020.



1.1. Demokracija i vladavina prava

Saradnja između državnog i entitetskih parlamenata i Skupštine Brčko Distrikta je nastavljena na nivou službenika i odbora, ali bez podrške parlamentarnog rukovodstva. Parlamentarni odbori/komisije za evropske integracije na državnom i entitetskom nivou su se posljednji put sastali u junu 2014. kako bi razgovarali o korištenju IPA fondova u BiH. Prije toga su se sastali u septembru 2013. godine.

Vijeće ministara BiH ne može postići dogovor u vezi pripreme cjelodržavnih strategija za ključne privredne sektore. Ključni sektori za ulaganja kao što su poljoprivreda i ruralni razvoj, energija, okoliš i transport zbog toga nisu uključeni u Strateški dokument za zemlju korisnicu 2014-20 niti u programiranje IPA II za 2014. Nedostatak dogovora između države i entiteta doveo je do otkazivanja projekata ruralnog razvoja potrebnih za buduće pripreme za IPARD fondove i rezultirao gubitkom značajne pomoći EU poljoprivrednicima

4.2. Sektorske politike

4.2.2. Poljoprivreda i ribarstvo

U pogledu priprema za Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj, još uvijek nije postignut dogovor o institucionalnim strukturama za decentralizovano upravljanje sredstvima iz IPA-e u ovoj oblasti politike. Zbog odsustva političkog dogovora o ovim strukturama otkazani su relevantni IPA projekti. Koordinacija između sektora i učešće nevladinog sektora su i dalje slabi. Rok za sektorske analize u oblasti šumarstva i akvakulture je pomjeren za januar 2015. godine, tako da se njihov završetak očekuje u toku 2015.

4.2.4. Politika u oblasti transporta

U oblasti transporta i dalje je potrebno usvojiti sektorsku politiku na državnom nivou. Također je potrebno izraditi i usvojiti ključne strateške dokumente za oblast transporta općenito kao i za sve podsektore iz te oblasti. Nakon ubrzanja podrške u okviru IPA fondova, osnovana je radna grupa za rad na tim pitanjima u kojoj učestvuju i predstavnici izvršne vlasti i parlamentarci.



Propisi o željezničkom, cestovnom, pomorskom, transportu unutrašnjim plovrim putevima i intermodalnom transportu još uvijek nisu usklađeni sa *acquisem*. Postoji velika potreba za unaprijeđenjem opće transportne infrastrukture u BiH u skladu sa dogovorenom sveobuhvatnom mrežom Transportne opservatorije za Jugoistočnu Evropu (SEETO).

Iz izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2015.

Poljoprivreda i ribarstvo

U oblasti poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, u januaru su završene sektorske analize u sektorima šumarstva i akvakulture. Okvir politika djelovanja u entitetima je unaprijeđen usvajanjem Srednjoročne strategije razvoja poljoprivrednog sektora u FBiH za period 2015 - 2019 u junu i Strateškog plana razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske za period 2016 - 2020. u maju. Neophodan je napredak u uspostavljanju potrebnih institucionalnih struktura za korištenje Instrumenta pretpristupne pomoći za ruralni razvoj (IPARD). Bosna i Hercegovina još uvijek nije izradila strateški plan ruralnog razvoja na državnom nivou. Još uvijek je potrebno usvojiti revidirani plan za harmonizaciju poljoprivrede, hrane i ruralnog razvoja, kao i zakone o vinu i organskoj proizvodnji na državnom nivou. Potrebno je ojačati administrativne kapacitete i strukture koordinacije unutar sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja, uključujući i mjere podrške.

Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini je odgovorna za provođenje programa finansijske pomoći, kao i osiguranje koordinacije pomoći s državama članicama. Organi vlasti u zemlji tek trebaju utvrditi strukturu potrebnu za indirektno upravljanje fondovima EU. U toku je provođenje državnih IPA programa za period 2008.-2013. Novi okvirni program u sklopu programa IPA II, koji obuhvata period 2014.-2017. i osigurava otprilike 160 miliona eura, kao i preko 40 miliona eura za dalje mjere oporavka od poplava, je usvojen u decembru 2014. a Bosna i Hercegovina ga je ratifikovala u augustu. U nedostatku cjelodržavnih strategija u mnogim sektorima, Strateški dokument za zemlju korisnicu programa IPA II je ograničen na period 2014.-2017., u odnosu na puni period 2014.-2020. za IPA II, i na sljedeće sektore: demokratija i upravljanje; vladavina prava i osnovna prava; konkurentnost i inovacije, lokalne razvojne strategije; obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike.



Uspostava mehanizma za koordinaciju o pitanjima EU i sektorske cjelodržavne strategije su i dalje ključni uslovi za Bosnu i Hercegovinu da bi u potpunosti mogla koristiti sredstava programa IPA.

Bosna i Hercegovina učestvuje u sljedećim programima EU: Horizon 2020, Kreativna Evropa (koja objedinjuje bivše programe Kultura i Media), Fiscalis 2020 i Carine 2020. BiH je u posljednjoj fazi pridruživanja programu Evropa za građane. Bosna i Hercegovina je također izrazila interes da postane član programa Cosme i u toku su aktivnosti u vezi sklapanja međunarodnog ugovora s ciljem ulaska u program od 2015. godine.

6.4. PERCEPCIJA JAVNOSTI

Istraživanja javnog mijenja koje je provela Direkcija za evropske integracije, pokazala su da članstvo u EU podržava 78% građana BiH. Riječ je o najvišoj podršci procesu u regionu s obzirom na fazu integracije u kojoj se BiH nalazi. Ovaj nivo podrške ohrabruje, ali i obvezuje sve aktere u procesu, posebno imajući u vidu da je u gotovo svim državama iz prethodnih proširenja EU, odmakom ovog procesa dolazilo do pada podrške javnosti, što je očekivano s obzirom na njegovu kompleksnost i dugotrajnost.

Na pitanje koliko su građani BiH uopšte upoznati s pravima, ili "povlasticama" koje će dobiti kada BiH uđe u EU (veća zaštita potrošača, slobodnije kretanje, mogućnosti zapošljavanja...), iz Direkcije ističu kako se trendovi informisanosti građana razlikuju od istraživanja do istraživanja.

No, tradicionalno, na pitanje da iskažu najvažniju prednost članstva u EU, velika većina građana odgovara da je riječ o stvaranju većeg broja kvalitetnijih radnih mjesta. Slijede garancija trajnog mira, politička stabilnost i sloboda kretanja.

Takođe, rezultati jednog od provedenih istraživanja ukazuju da dvije trećine ispitanika, prema vlastitoj procjeni, posjeduje nedovoljno informacija o procesu integriranja i njegovom uticaju na svakodnevni život.



Osim što podržavaju, ulazak u EU vide i kao rješenje problema u zemlji. Građani kažu i kako informacije o procesu integrisanja uglavnom dobijaju posredstvom televizijskog programa i interneta. O postojanju Info centara većina i ne zna. O EU i odnosima sa BiH zanimaju se sve društvene grupe kažu u EU Info Centru. Najviše upita imaju mladi ljudi između 20 i 30 godina. Također, EU i njene institucije, imaju obavezu informisati građane EU, kako o radu svojih institucija, tako i o pridruživanju novih članica. Kako bi se stvorila jasna slika o situaciji u novim članicama EU, proces informisanja nije dovoljno prepustiti institucijama EU, već i novoj članici.

S druge strane podaci iz 2012. godine (analiza/anketa/istraživanje Prism Research) pokazuju da je tada oko polovina bosanskohercegovačkih građana dalasnažnu podršku” integraciji Bosne i Hercegovine u Uniju.

Prema tadašnjem ispitivanju, koje je rađeno za potrebe DEI BIH (Direkcija za evropske integracije), nešto više od 50 posto ispitanika je tvrdilo da se njihov nivo podrške pristupanju BiH Europskoj uniji nije promijenio u odnosu na 2011. godinu.

Ispitanici su najčešće tvrdili da se tada aktuelna evropska finansijska kriza negativno (donekle i više) odrazila na njihov stav prema EU (42,4 posto).

Kada je riječ o opšem stavu ispitanika o EU, ispitanici su najčešće iskazivali pozitivno mišljenje.

Trećina ispitanika (31,9 posto) najvećom prednošću članstva BiH u EU u istom ispitivanju smatrala je otvaranje većeg broja kvalitetnijih radnih mjesta, a zatim jamstvo trajnog mira i stabilnosti (16,6 posto) i slobodu kretanja (16 posto).

Najveći nedostatak članstva BiH u EU, prema mišljenju ispitanika iz istraživanja iz 2012. godine, jeste povećanje životnih troškova i poreza.

Za razliku od nekih BIH političara, većina građana tada nije bila pretjerano optimistična o sljedećem koraku kada je riječ o integraciji BiH u EU. Najviši postotak ispitanika, njih 40,2 posto, iskazao je mišljenje prema kojem smatraju da je BiH potrebno više od 10 godina da postane članica EU.



Većina ispitanika, njih 60 posto iz istraživanja rađenog u 2012. godini nije čula za IPA fondove, dok je tek više od trećine (37,6 posto) ispitanika čulo za ove fondove.

Više od polovine ispitanika koji su čuli za IPA fondove, smatra da bi se ta finansijska sredstva trebala koristiti za izgradnju cesta (57,1 posto), a potom navode škole (34,5 posto), te vodoopskrbne i kanalizacijske instalacije (19,3 posto).

Više od polovine ispitanika u istraživanju iz 2012. godine nije čulo za Direkciju za europske integracije, dok je 43,2 posto ispitanika informisano o postojanju Direkcije. Najviši postotak ispitanika (38,4 posto) navodilo je da je Vijeće ministara BiH glavna pokretačka snaga integracije BiH u EU.

Kada je riječ o temama vezanim uz proces integracije o kojima bi građani voljeli imati više informacija, ispitanici su najčešće bili zainteresovani za pitanje kako se sredstva osigurana od EU-a iskorištavaju u BiH. Za građane BiH posebno je značajno da zemlja uspješno pređe put integrisanja i postane članica EU.

Kako to traje dugo, mnogi gube nadu da će uskoro osjetiti blagodati života u evropskoj zajednici. Istovremeno, vrlo često nema ni odgovora na pitanje šta je to život u EU? Ukoliko i žele znati o EU, u najvećoj mjeri žele biti informisani o temama u vezi s fondovima EU.

Prije nego neka zemlja postane članica Evropske unije, osim ispunjavanja potrebnih uslova, potrebno je i da se građani na vrijeme informišu o EU porodici, te saznaju kako izgleda život u EU.

Susjedna Hrvatska kroz taj proces prolazila u vrijeme kada nije bilo društvenih mreža, te je potrošeno mnogo vremena i novca na projekte koji za BiH danas nisu relevantni.

S obzirom da je virtuelni svijet uzeo maha, te imajući u vidu sve veću rasprostranjenost društvenih mreža, za BiH bi to moglo biti mnogo lakše.



Dodatno prethodnom izlaganju o percepciji javnosti u BiH spomenimo da se u Studiji Vanjsko političke inicijative¹⁶ o percepciji mladih ljudi – studenata navodi se da je najmanje diskusije tokom okruglih stolova bilo na temu EU fondova koji se mogu koristiti za Bosnu i Hercegovinu, međutim, rezultat prikazan u Figuri 23 pokazuje da pola ispitanika nakon uvodnog izlaganja na ovu temu, želio biti bolje upoznat s tim fondovima. Odmah iza toga, iskazan je interes o ekonomskim i političkim posljedicama integracije BiH u EU.

¹⁶<http://www.vpi.ba/upload/documents/VPI%20Studija%20studenti%20i%20EU.pdf>



7. ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA

Od momenta kada država preda zahtjev za članstvo u Evropsku uniju do odluke Evropskog vijeća o odobravanju statusa kandidata prođe u prosjeku dvije godine. Taj period od oko dvije godine od predaje zahtjeva za članstvo do stjecanja kandidatskog statusa od država na Zapadnom Balkanu prošle su Crna Gora, Srbija i Makedonija.

Upravo Republici Crnoj Gori trebalo je tačno dvije godine za taj proces, jer je zahtjev predala 15. decembra 2008, a kandidatski status dobila 17. decembra 2010. godine.

Republici Srbiji do kandidatskog statusa trebalo je dvije godine i dva mjeseca, jer je zahtjev za članstvo u EU predala je 22. decembra 2009, a kandidatski status joj je dodijeljen 1. marta 2012. godine.

Istovremeno, najmanje, godinu i devet mjeseci u toj grupi država trebalo je Makedoniji da stekne kandidacijski status. Statistika ipak, pokazuje da je kandidatski status u EU moguće dobiti i znatno brže, čak, za manje od godinu dana.

Od država Zapadnog Balkana na kandidatski status najduže je čekala Republika Albanija, i to pet godina i dva mjeseca. Zahtjev za članstvo Albanija je EU predala 28. aprila 2009, a kandidatski status joj je dodijeljen 24. juna 2014. godine. Evropska komisija je 10. oktobra 2012. godine uputila Evropskom vijeću preporuku za odobravanje statusa kandidata Albaniji.

Predsjednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker nakon izbora na tu dužnost 2014. godine najavio je kako u narednih pet godina (što znači do sredine 2019. godine) neće biti novih prijema u Evropsku uniju, odnosno njenog proširenja s dosadašnjih 28 država.

U tom petogodišnjem periodu, naveo je predsjednik Evropske komisije, radit će se na daljnjem procesu napretka ka članstvu u EU država kandidata u smislu otvaranja i zaključivanja poglavlja.

Od država Zapadnog Balkana jedino su Crna Gora, koja je do sada i najdalje otišla u tom procesu i Srbija počele pregovore za članstvo u EU.



Crna Gora je to uradila 29. juna 2012. godine, a Srbija je pregovore počela 21. januara 2014. godine. Makedoniji je Evropska komisija dala preporuku za početak pregovora za članstvo još 1. oktobra 2009. godine, ali do sada nije ostvaren značajniji napredak u procesu pridruživanja, nisu otpočeti pregovori, niti otvoreno poglavlje¹⁷.

Korištenje sredstava iz fondova EU, pored nesumnjivo važnog finansijskog momenta ima i mnogo šire razvojne implikacije. U prvom redu uticaće se na promjenu filozofije upravljanja razvojem jer se prilikom povlačenja sredstava iz EU fondova primjenjuje potpuno nova metodologija rada. Na taj način će strateško planiranje s jasno utvrđenim ciljevima i finansijskim okvirom postati neizostovan dio novog pristupa upravljanja razvojem. Uzimajući u obzir sve prethodno rečeno, zaključuje se da se pred Bosnom i Hercegovinom nalazi veliki izazov: izgraditi odgovornu i održivu administraciju i institucije koje će biti sposobne da upravljaju fondovima EU. U nastavku je dat tabelarni pregled sa procentom iskorištenih IPA sredstava za odabrane zemlje regiona u periodu 2007.- 2013. godine

Zemlja	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	UKUPNO
Hrvatska	93,89%	82,05%	74,48%	47,49%	0,70%	0,00%	0,00%	44,91%
Srbija	96,09%	82,78%	92,36%	63,95%	40,23%	8,83%	0,00%	54,47%
Crna Gora	96,95%	93,61%	89,19%	78,86%	25,95%	6,83%	0,62%	62,45%
Albanija	79,51%	86,73%	67,04%	42,41%	27,26%	6,85%	0,00%	40,23%
Makedonija	85,95%	86,05%	31,68%	11,77%	3,45%	0,00%	0,00%	31,93%
Bosna i Hercegovina	94,15%	82,18%	74,65%	55,68%	21,85%	10,48%	6,21%	48,66%

Izvor: Prilagođeno prema COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Background document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility) {COM(2014) 610 final} , Brussels, 30.9.2014.

¹⁷Makedonija ima mnogo problema i neriješenih pitanja sa Europskom unijom. Jedno od tih neriješenih pitanja je pitanje imena: Grčka ne priznaje Makedoniju pod trenutnim imenom te zahtijeva da promijeni ime u *Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija*.^[1] Jedino pod tim imenom i EU priznaje Makedoniju. To je između ostalog i jedan od razloga zbog kojeg Makedonija još uvijek nije započela pristupne pregovore s Unijom.

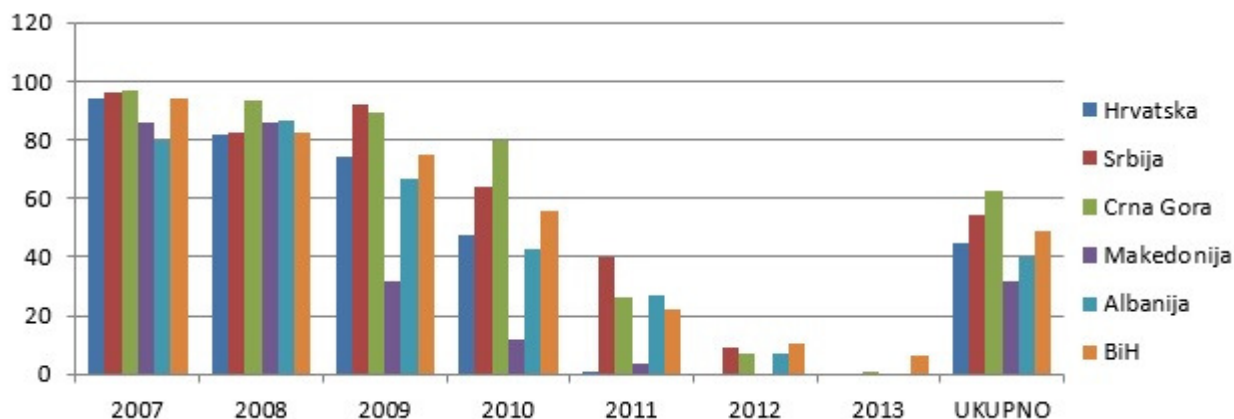


Sredstva IPA u Hrvatskoj se odnose na period do sredine 2013. godine kada je Hrvatska postala članica EU i stekla pravo da koristi sredstva u okviru Kohezione politike.

U pogledu iskorištenosti IPA sredstava u periodu 2007.-2013. godine najuspješnije su bile Crna Gora i Srbija, zatim Bosna i Hercegovina koja prednjači u odnosu na Hrvatsku, Albaniju i Makedoniju.

Međutim, zabrinjavajuća je činjenica da je procenat iskorištenosti IPA sredstava za Bosnu i Hercegovinu iz godine u godinu bio sve manji, što je posljedica neispunjavanja uslova za povlačenja sredstava odnosno izostanka ključnih reformi. To se odnosilo 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 finansiranje iz IPA fondova ne može u potpunosti iskoristiti.

U nastavku je dat grafički prikaz sa komparativnim pregledom iskorištenosti IPA sredstava za BiH i odabrane zemlje regiona u periodu 2007.-2013. godine



Izvor: Prilagođeno prema COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Background document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee 2013 Annual Report on Financial Assistance for Enlargement (IPA, PHARE, CARDS, Turkey Pre-Accession Instrument, Transition Facility) {COM(2014) 610 final} , Brussels, 30.9.2014.

Prepristupni fondovi nude velike mogućnosti institucionalnog, ali i socio-ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine u oblastima u kojima zaostaje u procesu evropskih integracija.



Međutim, dosadašnji rezultati u korištenju IPA sredstava ukazuju na to da institucije na svim nivoima u BiH moraju osigurati mnogo veću podršku i angažovanost u političkom i u tehničkom smislu.

Uzme li se u obzir činjenica da su sredstva IPA fondova bespovratna, te da su sadašnje mogućnosti ulaganja u socijalno-ekonomski razvoj iz državnog ali lokalnih budžeta vrlo ograničene, tada pitanje efikasnog korištenja sredstava iz evropskih fondova postaje od prioritetnog ekonomskog, društvenog i političkog značaja. Sredstva koja Bosna i Hercegovina već dobija od EU, a koja će se kad postane članica uvećati nekoliko puta, mogu se ulagati u infrastrukturu i razvoj ljudskih resursa (obrazovanje, prekvalifikacija i sl.) što će obezbijediti uslove za priliv investicija.

Pored informacija datih u uvodnom dijelu ovog poglavlja, a koje obrađuju pitanje statusa susjednih zemalja u procesu EU integracija, u nastavku ćemo dati kraći osvrt na iskustva Hrvatske i Crne Gore u korištenju pretpristupnih fondova, kako bi stvorili „širu sliku“ o mogućnostima i perspektivi po pitanju bespovratnih sredstava pomoći u procesu EU integracija.



7.1. HRVATSKA

Istraživanje "EU učinkovitost ili kako smo proveli EU fondove", koje je proveo „Projekt jednako razvoj“¹⁸ objedinivši tako prvi put u Hrvatskoj iskustva korisnika IPA projekata dalo je veoma korisne pokazatelje od kojih neke navodimo u nastavku.

Kada je riječ o svukupnom pregledu projekata financiranih od fondova EU, Hrvatska je iskoristila 85,8 posto svih dostupnih sredstava, što je mnogo više nego su očekivali i najveći optimisti. Također, od ukupno ugovorenih sredstava, 95,3 posto od predviđenih rezultata projekata je ostvareno. Ova se sredstva, inače, mogu koristiti do kraja 2016. godine.

Prema rezultatima istraživanja korisnika projekata koje je obuhvatilo 390 od ukupno 576 projekata iz sve četiri komponente IPA programa (bez IPARD-a i programa prekogranične suradnje) za koje su potpisani ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava kroz tzv. grant sheme, na koje se odnosi nešto više od 20 posto ukupne vrijednosti programa IPA. Prema ovom

¹⁸Korisnici su svojim riječima potvrdili problem

Anonimne izjave korisnika EU projekata sakupljene u istraživanju EUčinkovitost, 2014. g.

Nitko nas nije pripremio na ovu tonu administracije koju moramo imati čisto da bi obavili osnovne stvari na projektu.

Kroz provedbu projekta spoznali smo koliko smo neinformirani bili o tome kako se vodi projekt te da je u startu trebalo planirati zapošljavanje dodatnog djelatnika za poslove administriranja i javne nabave.

Potrebno je značajnije raditi na smanjenju administracije u EU projektima koja guši uspješnu provedbu i naglasak pomiče s ciljne skupine i krajnjih korisnika i stavlja ga na "proizvodnju papira".

Bilo bi nužno naći načina da se ipak pojednostavi i olakša administriranje projekta jer to trenutno zahtjeva skoro više vremena i kapaciteta nego sama provedba sadržaja projekta.

Sve u svemu, da sada potpisujemo isti ugovor o bespovratnom financiranju ne bismo ga nikada potpisali jer informacije koje sada imamo i koje smo imali prilikom pisanja projekta su "nebo i zemlja". Taj informacijski jaz je prva stvar koja se mora promijeniti jer ljudi bi morali znati u što se upuštaju, prije nego uopće odluče uložiti svoje vrijeme i novac u pripremu projekta, a ne kada potpišu ugovor o provedbi projekta koji je pisan bez tih informacija.

<http://pjr.hr/provedba-eu-projekata/eu-mobil/>



istraživanju iskorištenost sredstava iz IPA-e i na nivou cijelog iznosa iznosi 70-tak posto.

U istraživanju je posebnim istaknuto to da je i percepcija korisnika EU sredstva pozitivna te njih gotovo 75 posto planira ili želi ponovno učestvovati u EU projektima.

Ana Fresl, voditeljica provedenog istraživanja, prilikom prezentacije istih izjavila je kako rezultati svakako pokazuju da Hrvatska ima znanja, volje i želje za realizaciju svojih projekata. Prosječna vrijednosti posmatranih projekata iznosila je 180 hiljada eura, a u trenutku provođenja istraživanja završeno je bilo 23,96 posto od tih 390 projekata, dok ih je dvije trećine još uvijek u provedbi. Najviše projekata, preko 56 posto, navodi se u istraživanju provodile su javne organizacije, a slijedi 29 posto projekata privatnih neprofitnih te 14 posto privatnih profitnih organizacija. Najuspješnije u privlačenju bespovratnih sredstava bile su organizacije s područja Grada Zagreba (30,35 posto ukupno ugovorenog iznosa) i Osječko-baranjske županije (10,75 posto), dok su na začelju Krapinsko-zagorska (1,14 posto) te Bjelovarsko-bilogorska i Koprivničko-križevačka županija (1,25 posto). Sveukupno, u kontinentalnu Hrvatsku otišlo je 78,5 posto svih ugovorenih bespovratnih sredstava iz IPA-e ili gotovo 81 milion eura, a u jadransku 20-tak posto ili 21,3 miliona eura.

Kao ključni problem korisnika ovih sredstava, kazala je Fresl, anketirani su navodili rokove - na ugovor o dodjeli sredstava prosječno se čekalo 14 mjeseci, dok bi od predaje izvještaja do isplate sredstava prošlo i više od 11 mjeseci, a dugotrajnost procedure uglavnom je uslovljena propisima EU. Ipak, u pravilima za sredstava iz strukturnih fondova, prema riječima Helge Bubanović Devčić, pomoćnice ministra regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, predviđeno je da vrijeme do dodjele sredstava ne smije biti duže od 120 dana.

Kako je istakla Ana Fresl ovo istraživanje je pokazatelj da je Hrvatska na pravom putu što se tiče iskorištavanja kapaciteta fondova EU, ali daje potrebno postojanje svijesti da Hrvatsku čeka puno teži i dugotrajniji put u korištenju strukturnih fondova za koje će ponovno trebati sva stručnost i znanje ukoliko se žele i ti fondovi iskoristiti na način na koji su iskoristeni programe IPA-e.



Helga Bubanović Devčić, pomoćnica ministra regionalnoga razvoja i fondova Europske unije prilikom predstavljanja istraživanja navela je da je korištenje prepristupnih programa pomoći bio izuzetno važan proces učenja, a ulaskom Hrvatske u Europsku uniju otvorile su se nove mogućnosti ulaganja iz investicijskih i strukturnih fondova. To znači i novi način rada koji podrazumijeva i veću odgovornost i brže donošenje odluka, a što vrijedi za sve koji rade na ovim poslovima ili koriste sredstva.

Republika Hrvatska ima na raspolaganju ukupno 10,676 milijardi € iz ESI fondova u financijskom razdoblju 2014.-2020.

Nakon 1. jula 2013., odnosno danom stupanja u punopravno članstvo Europske unije, Republika Hrvatska dobila je pristup puno široj “lepezi” podprograma za finansiranje uz značajno veće izvore i iznose finansiranja. Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020 uređuje sistem upravljanja koji se sastoji od Koordinacijskog tijela, Tijela za ovjeravanje, Tijela za reviziju, Upravljačkog tijela za OP te Posredničkih tijela razine 1 i 2.

Na pitanje, koliko je Hrvatska pomogla BiH na njezinom euroatlantskom putu, iz Direkcije za evropske integracije ističu kako su iskustva Hrvatske veoma korisna za BiH. Već niz godina Centar za izvrsnost Ministarstva vanjskih i europskih poslova Hrvatske različitim vidovima saradnje transferira znanje i iskustvo službenicima u BiH, od usklađivanja zakonodavstva do komunikacije. Takođe, Hrvatska je bila jedan od inicijatora tzv. novog pristupa EU, koji je Vijeće EU podržalo i kojim je urađena svojevrsna preraspodjela prioriteta u procesu integriranja BiH, s fokusom na socio-ekonomske reforme. Hrvatska je 2010. ustupila BiH prevode *acquis-a* EU na hrvatski jezik. Ovaj postupak je u velikom dijelu domaće javnosti protumačen na način da, zahvaljujući ustupljenim prevodima, BiH ne mora prevoditi propise EU. To, međutim, nije odgovarajuće tumačenje. Ustupljeni prevodi mogli su služiti isključivo kao pomoć predlagačima pravnih propisa da prilikom izrade propisa BiH iste usklađuju sa *acquis-em*, imajući u vidu da pravna rješenja u Republici Hrvatskoj nisu istovjetna onima u BiH niti su prevodi propisa bilo koje države direktno primjenjivi u BiH.



7.2. CRNA GORA

Crna Gorase može pohvaliti izuzetno visokim stepenom iskorištenosti sredstava koja su joj bila na raspolaganju u periodu 2007-2013 što da zemlja ima znanja i vještina ne samo za planiranje nego i za uspješno sprovođenje projekata. U okviru I komponente ugovoreno je 93 posto i isplaćeno 78 posto sredstava, a u okviru programa prekogranične saradnje sprovedeno 204 prekogranična projekta, ukupne vrijednosti 35 miliona eura, čime je uspostavljena čvrsta susjedska saradnja u oblasti obrazovanja, kulture, sporta, turizma i zaštite životne sredine.

Realizacijom aktivnosti u okviru III i IV komponente provode se projekti koji se tiču saobraćaja, zaštite životne sredine, te zapošljavanja, obrazovanja, nauke i socijalne inkluzije.

Crna Gora je radila na reformi pravosuđa, borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, zaštiti i promociji ljudskih i manjinskih prava, naročito marginalizovanih grupa. Nadalje, projekti su doprinijeli poboljšanju saobraćajne infrastrukture i unapređenju sistema zaštite životne sredine, kao razvoju opština i unapređenju poslovnog ambijenta.

Također su provedeni projekte prekogranične saradnje, kako sa susjedima tako i sa zemljama članicama EU, koji su rezultirali zajedničkim akcijama u oblastima kao što su obrazovanje, kultura, sport, turizam, zaštita životne sredine i socijalna kohezija.

Uz pomoć IPA-e, a kroz Instrument za civilno društvo koji je uveden 2008, pružena finansijska i tehnička podrška razvoju civilnog društva, kao jednog od instrumenata za osnaživanje participativne demokratije na Zapadnom Balkanu.

Kad je riječ o finansijskoj perspektivi za period 2014-2020, Crna Gora će imati na raspolaganju 270,5 miliona eura, što je uvećanje za 10 posto u odnosu na prethodni finansijski period.

Svi navedeni naponi i rezultati, prema mišljenju nadležnih institucija u ovoj zemlji su dobra priprema za korištenje sredstava koja će Crnoj Gori biti dostupna iz strukturnih i investicijskih fondova nakon stupanja u članstvo EU, a čiji je iznos šest do deset puta veći u odnosu na sredstva koja su nam sad na raspolaganju.



Šef Jedinice za Crnu Goru u Generalnom direktoratu za proširenje i susjedsku politiku Evropske komisije Dirk Lange rekao je da finansijska podrška EU doprinosi procesu pristupanja Crne Gore Uniji i na taj način pomaže zemlji da se bolje pripremi za preuzimanje obaveza iz njenog budućeg članstva u EU.

"Uvođenjem principa sektorske podrške budžetu u okviru IPA II za period 2014-2020, uticaj finansijske podrške će se povećati i postati mjerljiviji, a takođe će doprinijeti i unapređenju političkog dijaloga u pojedinačnim sektorima", izjavio je Lange, na Regionalnoj konferenciji „Rezultati u korištenju pretpristupne podrške EU IPA 2007-2013“, održanoj 8. decembra 2015. godine u Budvi, te zaključio da je ista bila odlična prilika za razmjenu vrijednih iskustava i naučenih lekcija u regionalnom kontekstu.



8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Za građane BiH posebno je značajno da zemlja uspješno pređe put integrisanja i postane članica EU.

Kako to traje neočekivano dugo, mnogi gube nadu da će uskoro osjetiti blagodati života u evropskoj zajednici. Istovremeno, vrlo često nema ni odgovora na pitanje šta je to život u EU? Ukoliko i žele znati o EU, u najvećoj mjeri žele biti informisani o temama u vezi s fondovima EU.

Bosna i Hercegovina je sumarno posmatrano od raspoloživih sredstava iz IPA-e I (period 2007. -. 2013.) iskoristila polovinu, s tim da je dinamika realizacije od prvih godina povlačenja sredstava imala uzlazni karakter, te je od prvobitne iskorištenosti od 30% porasla na približno 50%, što je u istom periodu predstavljalo relativno dobar parametar u odnosu na pokazatelje za druge zemlje susjedstva.

Nominalni BDP, koji predstavlja sumu količine svih proizvedenih finalnih dobara puta njihove tekuće cijene u periodu od 2007. godine, bilježio je rast sve do 2015. godine, kada bilježimo značajan pad.

Uzmemo li u obzir kretanja kod drugih osnovnih ekonomskih pokazatelja u Bosni i Hercegovini, BiH bilježi pad BDP-a sa 4% u 2009. godini na 0,7% u 2010. godini, zatim blagi rast u 2011. godini, kao rezultat pozitivnog odskoka u okruženju, te ponovni pad ekonomske aktivnosti u 2012. godini, kada BiH bilježi negativan BDP od -1,1%. Ponovo u 2013. i 2014. u pogledu ovog indikatora bilježimo porast u Bosni i Hercegovini. Također predviđanja ključnih svjetskih institucija idu u tom smjeru da će se ovakav trend u BiH i nastaviti.

Povlačenje sredstava iz IPA fondova treba shvatiti kao javni interes cijele zemlje, te tako svako svaki partner u procesu, bilo da je riječ o institucijama vlasti, profitnim ili neprofitnim organizacijama i dr. treba da osigura maximum zalaganja u cilju stvaranja sinergijskog efekta.



Pokazalo se da poduzetnici iz BiH se u prethodnom periodu nisu imali iskazana znanja i vještine kada je u pitanju izrada i pisanje samih investicijskih projekata, te smatramo važnim da se ovom pitanju posveti više pažnje u narednom periodu.

Kada govorimo o pristupnim i predpristupnim fondovima moramo znati da ne postoji neki određeni iznos sredstava koji nas apriori čeka tamo negdje. Prvo je potrebno aplicirati s kvalitetnim projektima nakon čega se određuje koliko sredstava se može dobiti za takav projekt.

Ali je pri tome veoma važno naglasiti da IPA predstavlja bespovratnu pomoć, što znači da se primljeni i uspešno potrošeni novac ne mora vraćati niti plaćati bilo kakava kamata.

Zbog svega navedenog smatramo veoma važnim da se u Bosni i Hercegovini osiguraju sve pretpostavke kako bi procenat iskorištenosti raspoloživih sredstava u okviru IPA II (2014. – 2017.) dostigao svoj maximum, po uzoru na najbolje prakse zemalja okruženja.

To prodrazumijeva prije svega provođenje informativne kampanje, koja bi obuhvatila sve moguće „stake holdere“ u procesu, kako bi cjelokupna javnost razumjela sve mogućnosti koje su na raspolaganju.

Prije nego neka zemlja postane članica Evropske unije, osim ispunjavanja potrebnih uslova, potrebno je i da se građani na vrijeme informišu o EU porodici, te saznaju kako izgleda život u EU. Susjedna Hrvatska kroz taj proces prolazila u vrijeme kada nije bilo društvenih mreža, te je potrošeno mnogo vremena i novca na projekte koji za BiH danas nisu relevantni.

S obzirom da je virtuelni svijet uzeo maha, te imajući u vidu sve veću rasprostranjenost društvenih mreža za BiH bi to moglo biti mnogo lakše.

Provođenjem informativne kampanje za širu javnost, sa informacijama o propuštenim prilikama, ali i budućim perspektivama i mogućnostima stvorio bi se dodatni pritisak na ključne donosioce odluka u ovom procesu.



Kao jedan od preduslova za otvaranje IPA svijeta širem aditorijumu važno je staviti na raspolaganje BIH građanima sve informacije u vidu web platforme sa pokazateljima, smjernicama, korisnicima, projektima realizovanim kroz IPA I, sa kontinuiranim unosom podaka za IPA II. Osnovni cilj web platforme bi bi da se građani upoznaju šta je IPA, šta su projekti, kako aplicirati, koliko novca je planirano za BIH, koliko i na osnovu kojih projekata je povučeno i dr.

Kao dobar primjer može poslužiti web platforma kreirana u Makedoniji, dostupna na stranici ipa monitoring pod nazivom IPADATA (http://www.epi.org.mk/projects.php?prog_id=5).

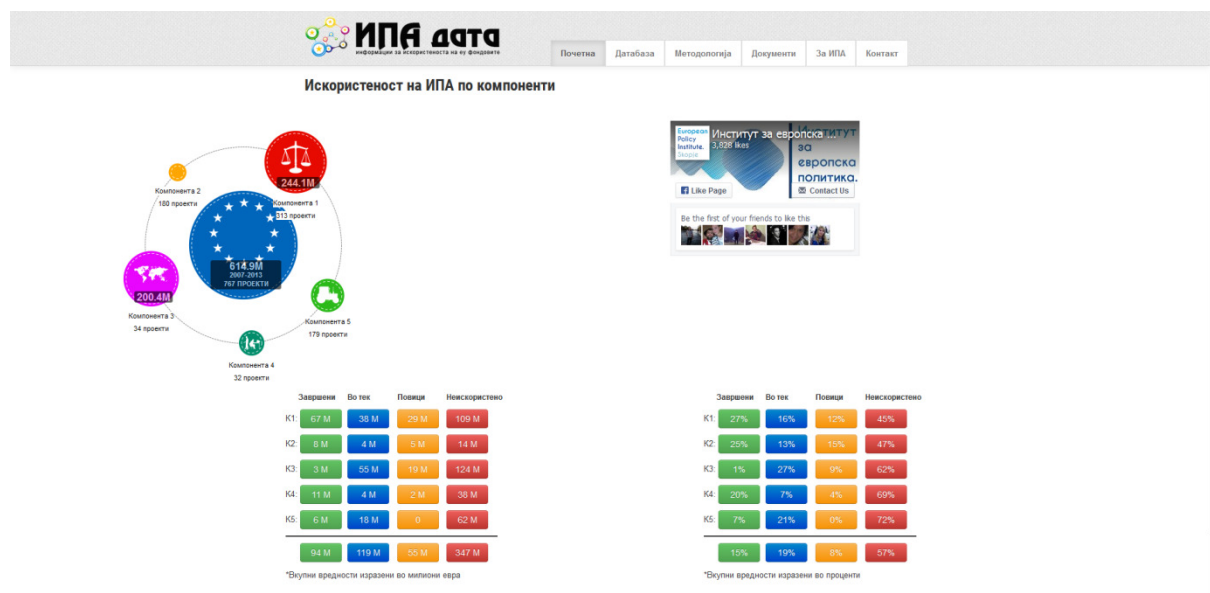
Naime, u okviru ovog projekta web-based alat za praćenje IPA fondova uključujena je i vizualizaciju podataka. Projekt je u Makedoniji podigao svijest u široj javnosti i zainteresiranim za korištenje IPA-e. Baza podataka pruža je informacije kako na lokalnom tako i na državnom nivou. Platforma je takođe olakšava nezavisna istraživanja u vezi EU fondova.

Ipadata omogućuje preuzimanje svih podataka u otvorenom formatu, čineći tako širok raspon informacija dostupnih javnosti. To je inovativna platforma za analizu fondova EU-a, uključujući i nekoliko nivoa parametara koji se mogu primijeniti za istraživanje. Osim toga, ekonomski pokazatelji su uključeni u istu čime se pruža jasnija sliku o finansijskoj konstrukciji ukupnog budžeta projekta. Projekti se sistemski odnose na razne prioritete i odgovarajuće mjere kao što je definirano od strane svakog operativnog programa za svih pet IPA komponenti, koje osiguravaju tačne informacije o ciljanim područjima.

Do pokretanja web platforme analiza EU fondova bila je usmjerena uglavnom na nivo apsorpcije; međutim, s ipadata zainteresirani mogu obaviti detaljno istraživanje i dobiti informacije o sadržaju finansiranih projekata, usklađivanje s državnim reformama i EU prioritetima, horizontalnu kvalitativnu i kvantitativnu analizu o upotrebi sredstava.



Analiza podataka o korištenju sredstava IPA-e u Makedoniji¹⁹ je pripremljena na makedonskom, albanskom i engleskom jeziku.



Istraživanja su pokazala sa građani u Bosni i Hercegovini nisu u velikoj mjeri upoznati sa IPA, osnovama, značenjem, mogućnostima, elementima ovog finansijskog instrumenta, njegovom uticaju na BDP, konkurentnost i privlačenje stranih investicija. Naime, što zemlja više povuče sredstava i uspješno realizuje projekte, ostvara sebi put za nove investitore.

U postupku provođenja informativno-edukativne-medijske kampanje važno je mobilizirati pored državnih struktura zainteresovane nvo i druge stake holdere (po uzoru na Hrvatsku); što prije pokrenuti proces edukacije i pripreme većeg broja službenika za pripremu EU projekata – na taj način se rješava pitanje „viška“ službenika, a istovremenu pripremaju educirani timovi za pisanje projekata, što bi opet u krajnjem vodilo u pravcu povećanja efikasnosti javne uprave.

Također je pored upoznavanja šire javnosti neophodno provoditi istraživanja o percepciji korisnika sredstava iz projekata IPA – potrebno dobiti odgovore da li bi korisnici sredstava na ponovo pristupili kreiranju projekata u svrhu apliciranja za sredstva.

¹⁹ http://www.epi.org.mk/docs/analiza_za_iskoristuvanjeto_na_sredstvata_od_ipa.pdf?~head=p ili <http://www.epi.org.mk>



Važno je naći modus da se napravi sveobuhvatno istraživanje da li postoji znanje, volja i želja za korištenjem sredstava kod svih očekivanih potencijalnih aplikacija.

Web portal u BiH po uzoru na prezentirani primjer Makedonije bi trebao, između ostalog, sadržavati mapu sa informacijama u kojim područjima zemlje se koristiti najviše sredstava – tzv najuspješnija područja (koristeći podatke za period projekata u okviru IPA I) - potaknuti tzv „competitive“ duh, uz eventualni dodatni poticaj države za najbolje primjere.

Na portalu bi bilo veoma važno (dobiti) objaviti povratne info od korisnika šta su ključne primjedbe, koje bi poslužile kao uvod za kreiranje hodograma daljih koraka i kreiranje plana. Vrlo je važno stvoriti tzv. sinergijski efekat svih stake holdera, jer je upitno da li će sukcesivan pristup dati rezultate. (nije, dakle, dovoljno samo donijeti zakon ili propis, potrebno je da on djeluje u stvarnom životu. IPA pomaže da se takav sistem uspostavi).

BiH je predala aplikaciju za članstvo 15. februara 2016. godine. Dosadašnja praksa zemalja regiona pokazuje da proces do kandidatskog statusa traje oko 2 godine. Veoma je dobro je da je najavljen optimizam BiH političara da bi naša država mogla imati status kandidata već u 2017. godini. Sada je neophodno da političari i cijela javnost uvjere da će učiniti sve kako bi se najave i ispunile.

Svi trebaju preuzeti svoj dio odgovornosti i aktivnosti u procesu. Tako akcenat važnosti pružanja mogućnosti za korištenje sredstava iz EU predpristupnih fondova treba da bude posmatran kao javni interes svake zemlje sa fokusom na svakog građanina ponaosob.

Iz iskustava korištenja IPA sredstava u prethodnom šestogodišnjem periodu treba da vidimo šta treba unaprijediti kako bi iskorištenost bila veća, ali i da vidimo kako parlamentida kontrolišu trošenje tog novca.

Stoga još jednom ističemo važnost preporuke za pokretanje IPA data portala, kao neophodnog mehanizma u BiH, kojim bi se pored svega navedenog stvorile pretpostavke za povećanje odgovornosti nadležnih i pritiska javnosti koja je upoznata sa podacima.



Potrebno je i dalje kontinuirano provoditi ankete o tome koliko BIH građani znaju o IPA fondovima, mogućnostima, da li žele biti upoznati (uz izrada info letka sa info kampanjom o portalu).

Pored svega navedenog u Bosni i Hercegovini po navedenom pitanju još je dosta nepoznanica, od kojih između ostalog ko vrši reviziju EU fondova u BIH i da li se planira prenos ovlasti sa EU na državne organe; da li u BIH postoji komunikacijska strategija vezano za EU.

Mnogo informacija u javnosti ponekad može da stvori i prijetnju u procesu, ali istu ne treba posmatrati kao prepreku. Tako je istraživanje pokazalo da je npr. u Sloveniji povećana informisanost građana dovela u jednom momentu do pada zainteresovanosti građana za EU, ali je i dalje ista nastavljena.

Proces informisanja nije dovoljno prepustiti samo institucijama EU, već i novoj članici. Neki od pokazatelja dati u Analizi daju nadu da mladi ljudi imaju izražen interes o EU i odnosima sa BIH – ovaj interes sa interesa odlaska iz zemlje potrebno je preusmjeriti na kampanju i korištenje mladih ljudi u procesu obučavanja i većeg davanje na važnosti njima kao potencijalu i korisnicima društvenih mreža, koje se mogu smatrati važnim alatom u procesu dijeljenja informacija, te iskoristiti kao mogućnost za on –line obuku za pisanje projekata.

Prije pokretanja šire informativne kampanje, kao preduslova za web IPA data portal preporuka je da se provede anketiranje građana vezano za IPA fondove sa samo nekoliko pitanja (1. da li ste znate šta su IPA fondovi – da/ne/djelimično; 2. da li ste upoznati sa mogućnostima koje nude IPA fondovi: a) samo naziv, b) sadržajno c) aplicirao/la d) koristio/la 3. da li biste htjeli imati više informacija o IPA fondovima (raspoloživa sredstva, ko i kako može aplicirati)? 4. da li smatrate da informacije o sredstvima koje ulaze u BIH preko IPA fondova trebaju biti dostupne svima građanima? Pri tome je potrebno referirati se na činjenicu da je brži EU put mogao za BIH osigurati znatno veća sredstva, zbog čega bi u BIH bila smanjenja potreba za stalnim kreditnim zaduženjima. Na taj način uspostavile bi se osnove za osiguranje novih investicija, rast BDP-a, samim tim povećanje prosječne neto plate i pozitivnim kretanjima u oblasti zapošljavanja.



Osnovna namjera nam je da široj javnosti približimo IPA svijet, kao i da je zainteresujemo za dalje istraživanje na ovu temu.

Nadamo se da ćemo jednim dijelom sa informacijama koje su ponuđene u Analizi uspjeti u tome, a u svakom slučaju vas želimo i uputiti na dodatne sadržaje koji možda nisu obrađeni u ovom dokumentu, a dostupnih su u nekoj od publikacija koje smo naveli u dijelu korištena literatura i izvori.



9. POPIS IZVORA – LITERATURA

- http://eudesk.org/lang1/what_is_ipa.html
 - <http://europa.ba/Default.aspx?id=10&lang=BS>
 - http://www.mvp.gov.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/evropska_unija/bih_i_eu/bih_u_procesu_stabilizacije_i_pridruživanja/?id=75
 - <http://www.cbc-cro-bih.net/hr/preuzimanje-dokumenata/programskinatjeajni-dokumenti.html>
-
- <http://www.slobodnaevropa.org/content/da-li-je-bih-sposobna-da-uzme-novac-iz-ipa-fondova/25421258.html>
 - <http://dnevni-list.ba/web1/direkcija-za-evropske-integracije-o-iskoristenosti-ipa-fondova/>
 - <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Bolje-koristiti-sredstva-IPA-fondova/263502>
 - <http://www.strukturnifondovi.hr/hrvatska-iskoristila-85-8-posto-svih-ipa-dostupnih-sredstava>
 - <http://pjr.hr/provedba-eu-projekata/eu-mobil/>
 - http://www.epi.org.mk/docs/analiza_za_iskoristuvanje_na_sredstvata_od_ipa.pdf
 - <http://skala.ba/index.php/industrijadrustvo/123-movies/491-pretpristupni-fondovi-eu-u-funkciji-razvoja-bosne-i-hercegovine>
 - <http://www.cdm.me/politika/ipa-projektima-do-dostizanja-evropskih-vrijednosti-i-clanstva-u-eu>
-
- <http://www.evropa.gov.rs>
 - <http://www.radiosarajevo.ba/novost/190403/infografike-mitovi-i-cinjenice-o-sporazumu-bih-i-eu>
 - http://europa.eu/abc/budget/future/index_en.htm#b
 - http://ceppei.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=13538:programi-eu-dostupni-bih-u-periodu-2014-2020&catid=56:finansijski-instrumenti-dostupni-bih-&Itemid=18
 - http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_02_23_479.html
-
- <http://www.prvikorak.eu/eu-fondovi-2014-2020.aspx>
-



- http://www.epi.org.mk/docs/analiza_za_iskoristuvanje_na_sredstvata_od_ipa.pdf
- <http://www.clanak/202878/bih-oko-78-posto-gradana-podrzava-ulazak-bih-u-eu-sto-je-najveci-postotak-u-regiji?url=clanak/202878/bih-oko-78-posto-gradana-podrzava-ulazak-bih-u-eu-sto-je-najveci-postotak-u-regiji#sthash>
- <http://www.vpi.ba/upload/documents/VPI%20Studija%20studenti%20i%20EU.pdf>
- http://eeas.europa.eu/ifs/index_en.htm
- <http://projects.europa.ba/About>
- <http://www.vpi.ba/upload/documents/VPI%20Studija%20studenti%20i%20EU.pdf>
- http://www.seio.gov.rs/upload/documents/publikacije/ipa_pocetnike.pdf
- <http://www.cpu.org.ba/media/5442/administrativni-kapaciteti.pdf>
- <http://faktor.ba/put-u-eu-koliko-su-zemlje-regiona-cekale-na-kandidatski-status/>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1429090694137&uri=CELEX:32014R0231>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0231&qid=1429090694137&from=HR>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1429090895924&uri=CELEX:32014R0447>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0447&qid=1429090895924&from=HR>

**RIJEČ RECENZENTA**

Prof. dr. sc. Miloš Šolaja, Fakultet političkih nauka Banja Luka

„IPA fondovi u BiH – (ne)iskorištene prilike i mogućnosti“**Recenzija**

Analiza NVO Centri civilnih inicijativa pod nazivom „IPA fondovi u BiH – (ne)iskorištene prilike i mogućnosti“ ima 86 strana s pripadajućim tabelama, grafikonima, zakonskim aktima i drugim priložima.

Struktura: Tekst je podijeljen na Uvod koja sadrži hipotezu od koje se polazi u dokazivanju pitanja navedenog u naslovu, zatim poglavlja koja analiziraju temu koja se odnose na suštinu i proces fondovima prepristupne pomoći pristupanja IPA fondovima (Instruments of Preaccession Assistance – IPA), na zakonodavne i druge procedure prilikom realizacije IPA fondova, ali i efekata primjene IPA fondova, insitucionalni okvir u kojem se proces pristupanja BiH odvija, kao i Zaključak koji završava odgovarajućim Preporukama.

Hipoteza: Analiza se bavi mogućnostima koje Bosni i Hercegovini daju IPA fondovi, pri čemu se daju kvalitativni i kvantitativni pokazatelji koji pokazuju da neefikasno i slabo korišćenje IPA fondova ne znači samo finansijsko-materijalnu štetu za BiH, što uključuje i mnogo niži bruto-domaći proizvod nego što je mogao da bude, već i da proces reformi i transformacija u cilju prilagođavanja evropskim vrijednostima i standardima ide nedopustivo sporo uslijed čega BiH neopravdano mnogo zaostaje u procesu približavanja Evropskoj uniji. Čak su i države koje su bile mnogo sporije, koristeći prilike koje daju prepristupni fondovi, posebno IPA, otišle mnogo dalje u procesu približavanja EU.

Metodologija: Primijenjena metodologija odnosi se na proces pristupanja BiH Evropskoj uniji. Korištena je prvobitno kvalitativna analiza koja se odnosi na suštinu IPA fondova, koji se određuju u odnosu na pet oblasti na koje se odnose, odnos Evropske unije prema korištenju IPA fondova kao predpristupnih instrumenata što se odražava kroz poseban odnos prema BiH koja još nije kandidat, ali ima određene povećane mogućnosti.



Poseban kvalitet analize odnosi se na procjenu uzroka politički motivisanog slabog, nikakvog ili neefikasnog korišćenja fondova odnosno nejasne metode planiranja projekata, definisanja politika koje se nalaze u suštini zahtjeva Evropske unije za reformama i transformacijama, a čiji programski i finansijski alat su „Instrumenti za pretpristupnu pomoć“ odnosno IPA fondovi. Kvalitet analize jeste što daje jasan pregled oblasti, projekata i programa koji predstavljaju suštinu neophodnih promjena čiji krajnji rezultat bi bio odgovarajući kvalifikativ BiH za članstvo. Analiza je posebno naglasila činjenicu da je promjena programa IPA I na IPA II značila i proširenje mogućnosti za BiH da participira u sredstvima EU.

Drugi važan dio jeste kvantitativna analiza koja ne pokazuje samo koliko je novca utrošeno, nego i kolika je efikasnost tih projekata i programa kao i koliko je moglo da bude iskorišteno, a nije zbog nespremnosti Bosne i Hercegovine. To se posebno odnosi na analizu finansijskih izvora iz IPA I i IPA II projekata i naglašavanja Evropske unije da je učinjen i ustupak BiH u nastojanjima da se omogući pristup fondovima iz više oblasti koje se odnose na reforme, a što bi trebalo da bude i jedna od ključnih prelomnica politika EU.

Jedna od važnih vrijednosti metodološkog pristupa jeste i poređenje s drugim državama na post-jugoslovenskom prostoru u različitim stepenima odnosa prema EU, kao primjerima poput Crne Gore i Hrvatske (ona je već postala članica), ali i Makedonija koja je nastojala da nizom originalnih rješenja nadomjesti političke probleme koje pred nju postavlja Evropska unija i posebno Grčka kao članica Unije, kao i izvjestan nivo političke konfuzije, koja je zahvatila državu i udaljila je od demokratskih standarda koje podrazumijeva priprema za članstvo u EU. S obzirom na situaciju u BiH ova iskustva su dragocjena, kako zbog potrebe da se izvuče maksimum iz datih političkih prilika, ali i povratno, da proces približavanja EU utiče na politike koje će dovesti do stabilnosti ekonomsko-političkih prilika što i jeste jedan od najvažnijih zahtjeva EU da bi se procesi ubrzali.

Poseban kvalitet analize daje činjenica da je korišćenje fondova stavljeno u odnose prema razlozima usvajanja nekoliko uzastopnih negativnih izvještaja o napretku BiH koje svake godine sačinjava Evropska komisija. Metodološki dobro postavljena analiza sadržaja tih dokumenata precizno skenira probleme s kojima se suočava BiH na evropskom putu i koji se prenose iz godine u godinu. IPA fondovi se naglašavaju kao način koji omogućava da se smanji rascjep između zahtijevanih standarda, polazne pozicije i učinjenih napora za



transformacijama. Važan je momenat da se kao referentna tačka analize uzimaju kriterijumi iz Kopenhagena 1993. što je za sve postsocijalističke zemlje bilo i okvir reformskih procesa i vrijednosni cilj koji je trebalo da se dostigne.

Činjenica da je javnom mnijenju posvećen poseban analitički okvir jasno ukazuje na ispravan pristup autora analize, jer ulazak u EU ne znači niti zavisi samo od propisa, političkih elita i institucija, već se to odnosi na sve građane i njihovu podršku pristupnom procesu. Na kraju procesa, ipak građani referendumom potvrđuju svoju saglasnost za ulazak u EU i stoga je bitno da efikasno javno mnijenje, kao dio ukupnog demokratskog procesa, bude permanentno obaviješteno, te da se uspostavi kao aktivan učesnik u demokratskom procesu koji će ga tokom pristupanja usmjeravati i korigovati u skladu sa svojim opredjeljenjima. Činjenica je da je utvđeno da su građani slabo informisani još slabije motivisani, da se bave IPA fondovima, ali i da dosadanje korištenje IPA fondova, pored činjenice da se radi o nepovratnim sredstvima, ni izbliza nije bilo zadovoljavajuće.

Zaključci: upućuju na neefikasnost i nepoznavanje postupka, suštine i svrhe korišćenja IPA fondova, razloga i motiva zašto EU nepovratno usmjerava dio sredstava kroz IPA fondove u BiH. Zaključak pokazuje da neefikasno korišćenje tih fondova direktno utiče i na nizak nivo bruto-domaćeg proizvoda. Ipak, ono što je još jasnije istaknuto, jeste da je BiH u taj proces ušla nespremno kada se govori o podnošenju projekata i definisanju programskih ciljeva i politika. Primjeri pokazuju da projekti nisu dovoljno i detaljno izučeni što dovodi do čestih odbijanja i nepostojanja realnih efekata njihove primjene. Prednost ove Analize je poređenje sa sličnim situacijama u zemljama u okruženju sa isto tako sličnim tranzicionim iskustvima što ukazuje na pravce razvoja projekt-menadžmenta da bi se definisale stvarne potrebe i ciljevi, kao korak dalje u realizaciji pretpripravnih politika. Naglašavaju se neznanje, neaktivnost, nerad, površnost i formalizam i prevelika orijetisanost ka novcu, a ne finansijama kao sredstvu realizacije određenih projekata, koji treba u potpunosti da budu u skladu s društvenim opredjeljenjima zasnovanim na procesu priključivanja Evropskoj uniji – od definisanja društvenih projekata, od inicijative preko izrade teza i analitičkih materijala, do apliciranja i implementacije i mjerenja efekata. Kritika se odnosi i na neaktivnost demokratske sredine i nepoznavanje učešća u raspodjeli novca iz fondova na bazi aktiviteta i jasnog ispunjavanja definisanja kriterijuma odnosno javnosti zainteresovanih za efikasno ostvarivanje IPA fondova kao sredstva za brže prilagođavanje evropskim vrijednostima.



Analiza je usmjerena i u pravcu definsanja javnih politika ka kvalitativnom sadržajnom obrazovanju za apliciranje za fonodove, poznavanju procedura u EU, kao i korišćenju iskustava.

Ocjena: objavljivanje ove Analize predstavlja značajan doprinos razvoju efikasnih javnih politika da se iskoriste date mogućnosti koje IPA fondovi predstavljaju, ali još više razvoju demokratske svijesti o ulozi i važnosti IPA fondova, svakako kao finansijskog instrumenta, ali još više politkama EU definisanim za zemlje – aspirante ili kandidate. Društveno okruženje u Bosni i Hercegovini je tromo i prilično zaostalo kada se govori o liberalnim vrijednostima i učenju života u skladu sa evropskim, pa i drugim, integracijama. Trenutak u kojem je analiza sačinjena je od velike važnosti, jer proces pristupanja BiH Evropskoj uniji pretpostavlja sve snažnije i brže prihvatanje i suštinsko ostvarivanje IPA fondova kao principijelnog projekta uspostavljanja. Analiza, kao i neke prethodne, pokazuje deficit političke kulture čiji je dio i prihvatanje evropskih politika koje ne znače samo davanje novca kroz IPA fonodove već i odgovornu realizaciju prihvaćenih projekata, ne samo projekta kao pojedinačnog iskustva, već i u okvirima širih pretpristupnih politika. Ne radi se samo o nedostatku mehanizama, procesa i navika da projekti služe za obezbjeđenje novca, već da suština leži o razumijevanju ciljeva, javnih politika, personalne, kolektivne i društvene odgovornosti koje su neodvojive od palete evropskih politika definisanim Kriterijumima iz Kopenhagena, dobrosusjedskih politika i saradnjom, politikama proširenja kao i Procesom stabilizacije i pridruživanja kojima su IPA, ali i drugi, fondovi samo finansijska infrastruktura koje EU namjenjuje onima koje u doglednoj budućnosti vidi u svom članstvu.

Recenzija završena 12. maja 2016.

prof. dr Miloš Šolaja