



Bruxelles, 12.9.2013.  
COM(2013) 625 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM  
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

**Godišnje izvješće o financijskoj pomoći za proširenje za 2012.  
(IPA, PHARE, CARDS, Instrument pretpristupne pomoći za Tursku, prijelazni  
instrument)**

{SWD(2013) 326 final}

## Uvod

Ovo izvješće odnosi se na najvažnija događanja u vezi s provedbom pretpristupne pomoći u 2012.<sup>1</sup>, uključujući razmatranja o predviđanjima za budućnost.

Pojedinosti o pojedinim aktivnostima poduzetima u razdoblju na koje se ovo izvješće odnosi mogu se naći u tehničkom radnom dokumentu službi koji nadopunjuje ovo izvješće<sup>2</sup> te koji u jednom dokumentu obuhvaća program IPA<sup>3</sup> i prethodne instrumente pretpristupne pomoći i instrumente za Zapadni Balkan (npr. PHARE, CARDS<sup>4</sup>, Instrument pretpristupne pomoći za Tursku i prijelazni instrument).

Godišnje izvješće za 2012. prilika je za pregled dosadašnjih ostvarenja i lekcija naučenih u trenutku dovršetka priprema za novi instrument IPA koji obuhvaća sljedeći Višegodišnji financijski okvir. U izvješću se daje katki pregled političkog i gospodarskog okruženja u kojem su se provodile aktivnosti financirane od strane EU-a. Ističe se ostvareni napredak u odnosu na unaprjeđenje dokumenata za strateško planiranje i programskih dokumenata, daju sažeta izvješća o provedbi projekta, njihovi rezultati i jačanje koordinacije donatora koje je u tijeku. Na temelju analize prethodnih iskustava, uključujući ocjene i zaključke s posljednje Konferencije o programu IPA iz 2012. godine, daju se preporuke za daljnje poboljšanje učinka sredstava IPA-e do 2013. godine i nakon nje.

---

<sup>1</sup>Pojedinosti o upravljanju i izvješćivanju o tim programima i rashodima, poput upravljanja i odgovornosti, rizika i kontrole, zakonitosti i urednosti, stopa i mogućih posljedica na razumno osiguranje, mogu se naći u Godišnjem izvješću o radu za 2012. (AAR) Glavne uprave za proširenje. U skladu s obvezom da Vijeću i Europskom parlamentu dostavlja detaljne podatke, Komisija svake godine objavljuje godišnje izvješće o pretpristupnoj pomoći. Prethodno izvješće objavljeno je 2012. godine za proračunsku godinu 2011. i javno je dostupno na sljedećoj poveznici: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index_en.htm).

<sup>2</sup>Radni dokument službi Komisije – u prilogu dokumenta „Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Godišnje izvješće o financijskoj pomoći za proširenje za 2012. (IPA, PHARE, CARDS, Instrument pretpristupne pomoći za Tursku i prijelazni instrument).

<sup>3</sup>Ukupan proračun Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) iznosi 11,5 milijardi EUR za razdoblje 2007. – 2013.. Korisnici IPA-e su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, bivša jugoslavenska Republika Makedonija, Crna Gora, Srbija, Turska, Island (od 2011.) i Kosovo\*. IPA podržava provedbu reformi u zemljama korisnicama i njihovo postupno usklađivanje s normama i politikama Europske unije i s pravnom stečevinom s ciljem njihove pripreme za buduće članstvo u EU-u.

<sup>4</sup>Izvorno osnovan 1989. godine kao program za pomoć Poljskoj i Mađarskoj za restrukturiranje njihova gospodarstva (PHARE), PHARE program proširio se s Poljske i Mađarske na deset zemalja. Njime se pomoglo osam od deset država članica koje su pristupile 2004. godine: Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Latviji, Litvi Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji te državama koje su pristupile u 2007. (Bugarska i Rumunjska) u razdoblju velikih gospodarskih restrukturiranja a i političkih promjena. Do 2000. godine, korisnice Phare programa bile su i zemlje Zapadnog Balkana (Albanija, bivša jugoslavenska Republika Makedonija i Bosna i Hercegovina). Međutim, od 2001. godine tim je zemljama financijska pomoć pružana putem programa CARDS (Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju na Balkanu). Tom se Uredbom stavlja izvan snage Uredba o programu OBNOVA i izmjenjuje Uredba o programu Phare te se uspostavlja jedinstveni okvir za pomoć zemljama Jugoistočne Europe: program CARDS (Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju). Od 2007. godine zamijenio ga je Instrument pretpristupne pomoći (IPA).

\* Ovaj naziv ne dovodi u pitanje stajališta o položaju i u skladu je s UNSCR-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašavanju neovisnosti Kosova.

## 1. KRATKI OSVRT NA GODINU: POLITIČKI I GOSPODARSKI KONTEKST

Godine 2012. zemlje obuhvaćene proširenjem dalje su napredovale na svom putu prema Europskoj uniji. U državama kandidatkinjama<sup>5</sup> i potencijalnim kandidatkinjama<sup>6</sup> došlo je do niza pozitivnih promjena, uključujući napredak u promjenama koje se odnose na EU.

Nastavljen je postupak ratifikacije Ugovora o pristupanju s Hrvatskom kao priprema za pristupanje Hrvatske 1. srpnja 2013. godine. Pregovori o pristupanju s Crnom Gorom otvoreni su u lipnju te su nastavljeni pregovori s Islandom. Odnosi s Turskom dobili su novi poticaj pozitivnim planom koji je Komisija pokrenula u svibnju 2012. U ožujku iste godine Europsko vijeće Srbiji je dodijelio status države kandidatkinje. Komisija je potvrdila da se može sklopiti Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Kosova. Ostvaren je napredak u okviru razgovora između Beograda i Prištine. Razgovori o pristupanju na visokoj razini s bivšom jugoslavenskom Republikom Makedonijom doveli su toga da su se vlasti više usredotočile na reforme. Razgovor između vlade i opozicije u Albaniji pomogao je savladavanju političkih sukoba. S Bosnom i Hercegovinom započeti su razgovori o pristupanju na visokoj razini kako bi se toj zemlji pomoglo u ispunjavanju zahtjeva za pristupanje EU-u na temelju Programa integracija u EU.

Glavni izazovi s kojima se većina zemalja i dalje suočava su ljudska prava, dobro upravljanje, vladavina prava, uključujući borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, te administrativna sposobnost. U velikoj većini slučajeva postoji potreba za preuzimanjem više odgovornosti za reforme i za političkom voljom za napredak. Veliki je izazov i jačanje slobode izražavanja i neovisnosti medija. Bilateralni odnosi često su negativno utjecali na postupak pristupanja.

Zemlje obuhvaćene proširenjem pokazale su razlike i u društvenom i gospodarskom razvoju. Turska i Island nastavili su s oporavkom u 2012. godini. Nakon kratkog razdoblja oporavka, većina gospodarstava Zapadnog Balkana opet je zahvaćena krizom zbog negativnih gospodarskih promjena u EU-u. Društveni su se uvjeti značajno pogoršali. Nezaposlenost i stopa siromaštva nastavili su rasti, a fiskalna konsolidacija i reforma tržišta rada i dalje su najvažniji gospodarski prioriteti. Provedba dobrog upravljanja, vladavine prava i administrativne sposobnosti nastavljaju predstavljati glavne političke izazove koji imaju negativne učinke na poslovno okruženje.

## 2. PREMA UČNKOVITIJEJEM I DJELOTVORNIJEJEM PRUŽANJU POMOĆI

*Prema novom Instrumentu pretpristupne pomoći za razdoblje 2014. – 2020.*

Nakon opsežnog savjetovanja sa zainteresiranim stranama i *ex ante* ocjene budućeg instrumenta pretpristupne pomoći, koja je uvelike pomogla u oblikovanju budućeg

---

<sup>5</sup> Hrvatska, Island, bivša jugoslavenska Republika Makedonija, Crna Gora, Srbija, Turska.

<sup>6</sup> Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo

instrumenta, Komisija je 7. prosinca 2011. donijela prijedlog Uredbe o IPA-i II kao dio paketa instrumenata za vanjsko djelovanje. Cilj je prijedloga Komisije jače povezati pretpristupnu pomoć s prioritetima politike proširenja te krenuti prema sektorskom pristupu.

Tijekom 2012. godine o prijedlogu Uredbe o IPA-i II raspravljalo se i pregovaralo u Parlamentu i Vijeću, a za vrijeme pisanja ovog izvješća pregovori su još uvijek bili u tijeku.

Istovremeno je Komisija počela pripremati nacrt Pravila primjene specifičnih za IPA-u te strateške planske dokumente u cilju dovršetka okvira za izradu programa i pružanje pomoći u okviru IPA-e II. Pokrenula je studiju o provedbi sektorskog pristupa i osnovala specijalizirane radne skupine na temu različitih dimenzija načina provedbe novog instrumenta.

### Sektorski pristup

Tijekom 2012. godine Komisija je nastavila s postupnom provedbom sektorskog pristupa izradi programa za sljedeći financijski instrument za pretpristupnu pomoć (IPA II) za razdoblje 2014. – 2020.

O postupnom prelasku na sektorski pristup odlučilo se nakon Konferencije o IPA-i iz listopada 2009. u svrhu postizanja boljih rezultata, učinaka i dodane vrijednosti pružanjem pomoći. Ta su načela postala osnova za nove instrumente vanjskog djelovanja za razdoblje 2014. – 2020.

Prijelaz na sektorski pristup posebno je važan u vrijeme kada proračunska ograničenja u državama članicama i međunarodnim financijskim institucijama zahtjeva još učinkovitiju i održiviju pretpristupnu pomoć: pristup programiranju utemeljen na strategiji koji se temelji na potrebama zemalja i njihovim prednostima doprinijet će učinkovitijem pretpristupnom procesu usmjerenom prema rezultatima. Osim toga, budući da je utemeljen na nacionalnim strategijama, takav sektorski pristup osigurava veću kontrolu nacionalnih vlasti nad programima i povećava mogućnosti nadopunjavanja. Njime se povećava ravnoteža između različitih vrsta potpora i pomaže racionalizirati potporu putem odgovarajuće podjele rada. Važnost tog novog pristupa potvrđena je na konferenciji zainteresiranih strana IPA-e u Zagrebu u travnju 2011. godine i zaključcima ocjene postojeće provedbe IPA-e.

Višegodišnji indikativni planski dokumenti za program IPA (VIPD) za razdoblje 2011. – 2013. pripremljeni su kao odraz tog pristupa što je dovelo do usmjerenijih dokumenata i imalo za cilj bolje određivanje prioriteta i ciljne pomoći. Nova programska metoda s novim programskim predlošcima i smjernicama uvedena je već krajem 2011. za izradu programa proračunske godine 2012. i 2013. Tijekom 2012. godine sva su nacionalna tijela uložila velike napore u analizu spremnosti sektora identificiranih u njihovim VIPD-ovima za prelazak na sektorski pristup. Tako su se u 2012. javili prvi pravi pokušaji provedbe sektorskog pristupa u zemljama uključenima u proširenje i služili su kao test za značajnije promjene do kojih će doći u okviru IPA-e II.

U međuvremenu je Komisija u 2012. godini pripremila nacrt smjernica za primjenu sektorskog pristupa pretpristupnoj pomoći koji će biti dovršen u 2012. kako bi se pomoglo u programiranju IPA-e. U 2013. godini Komisija je održala i radionice o sektorskom pristupu u

svim zemljama korisnicama programa IPA kako bi osigurala detaljno razumijevanje primjene sektorskog pristupa za program sredstava IPA-e II.

### Suradnja s donatorskom zajednicom u pogledu učinkovitosti pomoći

Komisija je tijekom 2012. godine nastavila s planom koordinacije donatora, uključujući napore za postizanje najveće učinkovitosti pomoći i transparentnosti u skladu s obvezama preuzetim na 4. forumu o učinkovitosti pomoći na visokoj razini održanom u Busanu u studenome 2011. godine na kojem se Komisija složila o važnosti zajedničkih načela kao što su poštovanje prioriteta, važnost rezultata, transparentnost i odgovornost. Osim toga, donatorska zajednica zauzela se za bolju kvalitetu i učinkovitost razvojne suradnje i putem transparentnosti njezine pomoći.

Tijekom 2012. godine, Komisija je poduzela daljnje korake kako bi osigurala usklađenost financiranja u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) s međunarodnim normama o transparentnosti pomoći. U skladu s obvezama preuzetima tijekom Konferencije u Busanu o partnerstvu za učinkovitu razvojnu suradnju iz 2012., odgovarajuće informacije o službenoj razvojnoj pomoći (ODA) bit će dostupne javnosti u standardnom obliku najkasnije do kraja 2015. godine. Objavom skupina podataka s informacijama na razini organizacije i aktivnosti te o trenutnim i budućim rashodima, Komisija će vlastima država članica, njihovim građanima i trećim zemljama osigurati pravovremene i sveobuhvatne informacije te predviđanja o sredstvima pruženima razvojnom suradnjom.

U skladu s preporukama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) u okviru *DAC-ove<sup>7</sup> stručne ocjene EU-a za 2012.* Komisija je preispitala svoj pristup izradi programa. Cilj je provedbe sektorskog pristupa predviđenog u okviru IPA-e II učinkovitije upravljanje vanjskom pomoći te osiguravanje pretprijetne pomoći koja je djelotvornija, učinkovitija i usmjerena na rezultate.

Očekuje se da će se IPA u budućnosti dalje razvijati u skladu s pristupom koji je više usmjeren prema rezultatima. U tome je smislu 2012. godine osnovana radna skupina s ciljem razvoja okvira pokazatelja koji će se koristiti na razini državnih strategija za praćenje, ocjenjivanje i preispitivanje napretka i rezultata.

Komisija koordinira te postupke kako bi osigurala da je pretprijetna pomoć u skladu s različitim inicijativama Komisije te država članica, međunarodnih financijskih institucija i šire donatorske zajednice radi unaprjeđenja koordinacije donatora i osiguranja ostvarivanja očekivanih rezultata.

### **3. NAJVAŽNIJE U PROVEDBI PROGRAMA U 2012.**

Nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju 9. prosinca 2011. godine, **Hrvatska** je tijekom 2012. godine nastavila s provedbom mjera u cilju daljnjeg jačanja svoje sposobnosti za

---

<sup>7</sup> Odbor za razvojnu pomoć, Uprava za razvojnu suradnju (DCD-DAC), OECD

ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva u EU-u. Od 1. srpnja 2013. Hrvatska je država članica EU-a.

Nacionalni program<sup>8</sup> za komponentu I. donesen 2012. godine odnosi se na dvije proračunske godine, odnosno na odobrena sredstva za Pomoć u tranziciji i izgradnju institucija IPA-e za 2012. te na šestomjesečna odobrena sredstva za 2013. (u skladu s predviđenim pristupanjem Hrvatske EU-u 1. srpnja 2013. godine). Ukupan iznos Nacionalnih programa za 2012. i 2013. iznosio je 46,80 milijuna EUR. Provedba financijske pomoći EU-a u 2012. pratila je te promjene pružanjem daljnje potpore za dovršetak reformi i izgradnju kapaciteta u ključnim područjima potrebnima za preuzimanje obveza iz članstva, odnosno u područjima pravosuđa i temeljnih prava i pravde, slobode i sigurnosti, te nastavkom napora za pripremu Hrvatske za upravljanje pretpristupnim sredstvima i njihovu provedbu.

Nadalje, u 2012. godini Hrvatska je dovršila pripreme za oslobođenje javne nabave od *ex ante* kontrole kako bi se osigurala potpuna decentralizacija upravljanja i provedbe financijske pomoći EU-a prije pristupanja.

U 2012. godini, Pozitivni plan za odnose između EU-a i **Turske** donio je svježju dinamiku i ponovno pokrenuo nekoliko područja iz pretpristupnog procesa nakon razdoblja stagnacije. Taj se program usredotočio na napore povezane sa zajedničkim interesima, uključujući:

- usklađivanje s pravnom stečevinom;
- jačanje energetske suradnje;
- vize, mobilnost i migracije;
- sporazume o trgovini te carinsku uniju o čemu je Svjetska banka pokrenula posebnu studiju za ocjenjivanje cjelokupnog učinka;
- vanjsku politiku, uključujući političke reforme i aktivnosti borbe protiv terorizma;
- značajno povećanje sudjelovanja u programima Unije.

Financijskom pomoći iz programa IPA nastavilo se u 2012. pružanje potpore političkim prioritetima procesa pristupanja s naglaskom na vladavinu prava i ključne reforme u područjima pravosuđa i temeljnih prava, u okviru komponente I., ukupne vrijednosti 225,74 milijuna EUR u 2012.

Uočene su pozitivne promjene i u upravljanju financijskom pomoći od strane turskih nacionalnih vlasti u okviru decentraliziranog načina upravljanja. Uspješno je dovršen postupak akreditacije s ciljem prenošenja ovlasti raspisivanja natječaja, ugovaranja i financijskog upravljanja sa Središnje agencije za financiranje i ugovaranje (SAFU) na resorna ministarstva u odnosu na sve operativne strukture u okviru komponente III. i IV. programa IPA. Ovlasti upravljanja za komponentu V. programa IPA odobrene su za gotovo dvadeset pokrajina.

U 2012. godine pojačani su razgovori s turskim institucijama na temu migracija i azila te integriranog upravljanja granicama. Istraživane su daljnje mogućnosti pružanja potpore institucionalnim reformama pomoću financijske pomoći EU-a. Pripremljen je sustav prijedloga projekata te su ga preispitale sve mjerodavne programske zainteresirane strane za

---

<sup>8</sup> U svrhu ovog izvješća, iznosi navedeni u okviru Nacionalnih programa odnose se na komponentu I.

financiranje u okviru IPA-e, uključujući specijalizirane agencije UN-a. Nastavili su se naporima turskih tijela nadležnih za provedbu programa u cilju poboljšanja sustava upravljanja i kontrole, iako su potrebna dodatna unaprjeđenja u područjima upravljanja i nadzora programa IPA.

Ratifikacija Okvirnog sporazuma o IPA-i s **Islandom** dovršena je 2012. godine nakon parlamentarne rezolucije kojom je islandskoj vladi naloženo da odobri Okvirni sporazum. Rezolucija parlamenta donesena je 18. lipnja 2012. godine i otvorila je vrata provedbi projekata planiranih u Nacionalnom programu IPA-e za Island.

Nakon stupanja na snagu Okvirnog sporazuma o IPA-i, provedba projekata u okviru Nacionalnog programa IPA-e za 2011. godinu započela je u drugoj polovici 2012. godine. Program za 2012. godinu podržava sedam projekata. Proračun je 12 milijuna EUR i osigurana je ravnoteža između dvije prioritetne osi određene u VIPD-u:

- dodatno jačanje sposobnosti Islanda da preuzme obveze članstva pružanjem potpore izgradnji institucionalne sposobnosti za prenošenje i provedbu pravne stečevine, te
- povećanje institucionalne sposobnosti Islanda kao dio priprema za sudjelovanje u strukturnim fondovima i drugim fondovima EU-a i njihovu provedbu.

Nacionalni program za 2012. godinu donesen je 16. srpnja 2012. godine radi pružanja potpore trima projektima s proračunom od 12 milijuna EUR-a. Djelomično je započela provedba projekata. Nacionalni program za 2013. godinu donesen je 2. prosinca 2012. u ukupnoj vrijednosti od 10,8 milijuna EUR.

Nakon parlamentarnih izbora 27. travnja 2013. godine, novoosnovana vlada stavila je pregovore o pristupanju na čekanje dok Parlament ne procijeni stanje pregovora i situaciju u EU-u. Preispituju se posljedice za IPA-u. Komisija predviđa da se s daljnjim projektima u okviru IPA-e neće nastaviti dok islandska vlada ne odluči hoće li nastaviti s procesom pristupanja.

**Bivša jugoslavenska Republika Makedonija** nastavila je s provedbom reformi vezanih uz pristupanje uz potporu IPA-e, ali se tijekom 2012. godine suočila s ozbiljnim izazovima u vezi s programiranjem i provedbom pomoći EU-a. Općenito govoreći, sposobnosti nacionalnih institucija koje upravljaju IPA-om ostale su nejednake što je doprinijelo čestim kašnjenjima s javnom nabavom te niskim stopama ugovaranja i isplata.

Nacionalni program u okviru IPA-e za 2012. – 2013. predstavlja ukupan doprinos EU-a komponenti I. od oko 28 milijuna EUR godišnje. Komisija ga je pripremila i donijela u studenome 2012. godine i on se sastoji od pet sažetaka sektora i sedam povezanih sažetaka projekata koji podržavaju sektore javne uprave, pravosuđa, unutarnjih poslova i temeljnih prava, razvoja privatnog sektora, poljoprivrede i okoliša te klimatske promjene. Tada su donesena i nova odobrena sredstva za operativne programe u okviru komponenata III., IV. i V.

Komisija je obratila pozornost na apsorpciju dostupnih sredstava iz svih komponenata IPA-e i podržala je napore nadležnih tijela. Komisija je privremeno obustavila plaćanja u ožujku i ponovno krajem 2012. godine (Glavna uprava za regionalnu politiku, Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje te Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni

razvoj), zbog manjka osoblja i nedovoljnih upravljačkih kapaciteta u ključnim institucijama, posebno u onima koje vrše zadaće kontrole, kao što su Revizijsko tijelo i ured Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje. Zahvaljujući odlučnosti vlade, te su institucije skoro ostvarile svoje ciljeve u odnosu na broj zaposlenika predviđene u Procjeni radnog opterećenja (WLA) za 2012.

Potrebe za izgradnjom kapaciteta i neizvršeni poslovi i dalje predstavljaju ozbiljne probleme te je potrebno osigurati stalne napore i opredijeljenost na najvišoj političkoj razini u cilju ubrzanja provedbe.

**Crna Gora** je tijekom 2012. godine uspješno završila programiranje preostale pretpristupne pomoći odobrene u okviru posljednje dvije godine postojećeg Financijskog okvira. Nacionalni programi za 2012. – 2013. u okviru komponente I. – Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija – i dalje su važan dio financiranja iz programa IPA (21,28 milijuna EUR) i njima se nastavljaju podržavati ključna područja reforme u skladu s prethodnim programima. Otvaranje pregovora o pristupanju, o čemu je Europsko Vijeće odlučilo u lipnju 2012., odražava i potvrđuje važnost i učinkovitost provedbe projekata IPA-e u okviru komponente I. od strane Delegacije EU-a u Crnoj Gori.

Za razliku od sredstava u okviru komponenata I. i II. programa IPA, većina sredstava iz IPA-e u 2012. i 2013. godini izdvojena je za pripreme za provedbu kohezijskih i poljoprivrednih politika EU-a u sektorima okoliša, prijevoza, društvenog razvoja i poljoprivrede i ruralnog razvoja, tj. u okviru komponenata III., IV. i V. Nakon dodjele statusa države kandidatkinje od 2010. godine, ključna ulaganja programirana su kroz donošenje odgovarajućih Operativnih programa za 2012. – 2013. u okviru komponente III. (22,24 milijuna EUR) i komponente IV. (5,58 milijuna EUR), uz iznimku komponente V. za koju je donošenje programa Instrumenta pretpristupne pomoći za ruralni razvoj (IPARD) odgođeno do 2013. godine.

Konačno, crnogorske su vlasti ostvarile dobar napredak tijekom cijele godine u pripremi za prijenos upravljanja, posebno dostavom paketa prijave za komponente I. i II. u srpnju 2012.

Tijekom 2012. godine financijska pomoć EU-a imala je stratešku ulogu u **Albaniji** s oko 95 milijuna EUR za komponente I. i II. za jačanje administrativne sposobnosti raznih institucija i poticanje društvenog, ekološkog i ekonomskog razvoja.

Unaprijeđeni su postojeći projekti u područjima pravosuđa, reforme javne uporabe i borbe protiv korupcije. Pravosudna su tijela stekla dodatne sposobnosti kao rezultat strateške potpore EU-a te pokazuju konkretne rezultate u borbi protiv organiziranog kriminala. Projektima tehničke pomoći nastavila se pružati potpora različitim resornim ministarstvima i državnim tijelima što je dovelo do donošenja mnogih mjerodavnih propisa za usklađivanje s pravnom stečevinom.

Međutim, infrastrukturni projekti nailaze na probleme s provedbom uglavnom zbog nedostatka koordinacije među resornim ministarstvima te između nacionalnih i lokalnih institucija što utječe na dugoročnu održivost projekata. Ta je situacija dovela do toga da je Komisija zatražila međuinstitucionalni koordinacijski mehanizam IPA-e kako bi osigurala održivost projekta.



Albanija je poduzela značajne napore u pripremi za decentralizirano upravljanje sredstvima iz programa IPA. Potrebne su dodatne usmjerene aktivnosti kako bi se osiguralo da uspostavljeni sustav decentraliziranog upravljanja odražava sve zahtjeve predviđene u regulatornom okviru za program IPA. Međutim, ako su uvjeti zadovoljeni, prijenos ovlasti za upravljanje može se brzo ostvariti. U svjetlu te akreditacije, albanske bi vlasti trebale poduzeti potrebne mjere radi osiguranja stabilnosti radnih mjesta državnih službenika koji su osposobljeni za upravljanje sredstvima IPA-e.

**Srbija** je dobila status države kandidatkinje u 2012. godini i nastavila je s intenzivnim pripremama za uvođenje decentraliziranog sustava provedbe (DIS) za upravljanje sredstvima iz programa IPA. Doprinos EU-a za komponentu I. programa IPA, koji je dodijeljen 2012. godine, iznosio je 170,60 milijuna EUR.

Nakon pozitivne ocjene sukladnosti koju je proveo neovisni revizor, dovršena je nacionalna akreditacija i akreditacijski paketi za sve četiri komponente programa IPA (I., II., III. i IV.) poslani su Europskoj komisiji 2012. godine.

U međuvremenu je odlučeno započeti s otvaranjem komponenata III. i IV. u okviru postojeće financijske perspektive 2007. – 2013. Revizori Glavne uprave za proširenje obavili su prvi misiju revizije za komponente I. i II. u studenome 2012. Očekuje se da će Srbija dobiti odobrenje za prijenos ovlasti upravljanja za te komponente tijekom 2013.

Komisija je u 2012. godini za **Bosnu i Hercegovinu** programirala odobrena sredstva za IPA-u 2012. i IPA-u 2013. u okviru komponente I. skupno i dodijelila 84,77 milijuna EUR-a u okviru Nacionalnog programa za 2012. To je bilo drukčije nego prethodnih godina kada je Komisija programirala jedan program godišnje. Prednost novog pristupa jest u tome da su planirane intervencije slijedile dugoročniji plan čime se osiguravaju kontinuitet i ekonomije razmjera.

Unatoč detaljnim pripremama postupka programiranja, koji je započeo sa sastancima na političkoj razini, programiranje je prethodnih godina kasnilo jer je Bosna i Hercegovina naišla na unutarnje probleme oko postizanja sporazuma o utvrđivanju i oblikovanju projekata. Komisija je poticala vlasti da donesu učinkovit mehanizam koordinacije između države i dvaju tijela u cilju prevladavanja tih poteškoća.

Bez obzira na probleme s programiranjem i provedbom pomoći iz programa IPA, niz projekata donio je dobre rezultate i uočljiv učinak, posebno u sektoru unutarnjih poslova te sektoru potpore gospodarskom razvoju. Sustav integriranog upravljanja granicama značajno je poboljšan, a potporom razvoju sektora turizma i malih i srednjih poduzeća stvorena su i osigurana radna mjesta.

Provedba pomoći EU-a za **Kosovo** premašila je financijske ciljeve u odnosu na ugovore i plaćanja. Dvršena je priprema Godišnjeg programa IPA 2012. za Kosovo kojim je dodijeljeno 63,2 milijuna EUR. Odbor za IPA-u pripremio je i odgobrio Godišnji program za 2013. u studenome 2012. godine, a njegovo se donošenje planira početkom 2013.

Sudjelovanje Kosova u programu prekogranične suradnje u okviru IPA-e uspješno je nastavljeno u 2012. godini, a Sporazumi o financiranju za 2011. potpisani su i za sva tri programa prekogranične suradnje (s Albanijom, bivšom jugoslavenskom Republikom Makedonijom i Crnom Gorom). Prvi poziv na dostavu prijedloga projekata u programu prekogranične suradnje između Kosova i Albanije objavljen je u lipnju 2012.

U ožujku 2012. godine održano je savjetovanje s civilnim društvom i vlada je predstavila predložene projekte organizacijama civilnog društva te otvorila raspravu. To je bio prvi put da se takvo savjetovanje u Kosovu održava u tako ranoj fazi programiranja IPA-e.

### Regionalna suradnja i programi

Regionalna suradnja u Jugoistočnoj Europi znatno je napredovala posljednjih godina, posebno u područjima trgovine, statistike, energije i prijevoza, suradnje u reformi javne uprave i civilne zaštite. Većina potpore iz programa IPA dodjeljuje se korisnicima putem nacionalnih programa. Međutim, oko 9 % dostupnih sredstava dodjeljuje se putem Višekorisničkih programa (MB). Oni nadopunjuju nacionalne programe i jačaju multilateralne odnose na Zapadnom Balkanu i Turskoj u područjima koja su prepoznata kao ključna za europsku integraciju i stabilnost u regiji.

Pomoć iz Višekorisničkih programa pruža se samo područjima intervencije u kojima postoji jasna potreba za regionalnom suradnjom ili horizontalnim djelovanjem, na primjer rješavanjem prekograničnih problema ili povećavanjem učinkovitosti uspostavom usklađenih pristupa, prenošenjem postojećih instrumenata ili uspostavom mreža stručnjaka. Indikativna odobrena sredstva za to su u 2012. godini iznosila oko 222,06 milijuna EUR za komponentu I.

Regionalni projekt za promicanje uključivog obrazovanja odabran je kao jedan od prioriteta u sektoru Pravosuđa i unutarnjih poslova, uključujući temeljna prava i ranjive skupine, dok regionalni program za jačanje zaštite svjedoka unaprijeđuje borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije. Povratkom izbjeglica i pružanjem trajnog stambenog zbrinjavanja bavi se Regionalni program za stambeno zbrinjavanje pod okriljem sarajevskog procesa, u kojem je EU najveći donator.

Posebna se pozornost posvetila projektima koji korisnicima pomažu da prevladaju gospodarsku i financijsku krizu i održe nadolazeći gospodarski oporavak nastavkom financijske potpore za prioritetna ulaganja u infrastrukturu u uskoj suradnji s međunarodnim financijskim institucijama (IFI). Ulaganja u energetske učinkovitost usmjerena su na ostvarenje održivog gospodarskog rasta i prihvaćaju strategije Europa 2020.

U sektoru okoliša i klimatskih promjena odabran je regionalni projekt za jačanje suradnje u području civilne zaštite u Zapadnom Balkanu i Turskoj. U cilju poticanja reformi i regionalne suradnje u obrazovanju, Višekorisnički program IPA 2012. nastaviti će s prethodnom praksom i podržati aktivnosti 1 i 2 programa Erasmus Mundus te program Mladi u akciji u sektoru društvenog razvoja. U vezi s potporom civilnom društvu, tijekom 2012. godine potpisano je 18 okvirnih sporazuma s više od 170 organizacija iz regije i Europe u različitim prioritetnim

sektorima, kao što su borba protiv korupcije, energija, ljudska prava i sigurnost, okoliš i prirodni resursi.

#### **4. NAGLASAK NA ODRŽIVOJ REFORMI JAVNE UPRAVE, JAČANJU VLADAVINE PRAVA I DEMOKRATSKOM UPRAVLJANJU**

Sve zemlje Zapadnog Balkana suočene su sa znatnim gospodarskim i financijskim izazovima. Ministri Procesu suradnje u jugoistočnoj Europi (SEECF) prepoznali su potrebu za osiguranjem integriranog, pametnog, održivog i uključivog rasta – uz potporu dobrog upravljanja za rast – kada su donijeli Viziju 2020. za Jugoistočnu Europu (SEE) u studenome 2012. godine u Tirani. Radi se o konstruktivnom pristupu zemalja u regiji u cilju suočavanja s postojećim izazovima u okviru regionalne perspektive.

Dobro javno upravljanje dio je političkih kriterija za pristupanje i uključuje dimenzije koje se protežu izvan Reforme javne uprave (PAR), kao što su politička stabilnost i poštovanje demokratskih načela, učinkovitost u upravljanju, dobro upravljanje javnim financijama i poštovanje vladavine prava. Zbog toga Komisija očekuje od svih zemalja Zapadnog Balkana da pripreme smislene i sveobuhvatne nacionalne strategije koje će postati prioritetna područja za financijsku potporu u okviru sljedećeg Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II).

Regionalni program OECD/SIGMA (Potpora poboljšavanju uprave i upravljanja) pruža bitnu pomoć u tome pogledu. Dodatno je pojačan nedavno odobrenim zadaćama razvoja novih procjena za pojedine države i pripreme planova djelovanja pojedinih država u cilju analize učinkovitosti provedbe nacionalnih reformi. Cilj nije samo praćenje pravnog okvira već uključuje i razvoj integriranog pristupa PAR-u koji bi trebao omogućiti Komisiji korištenje dostupnih sredstava na dosljedniji, učinkovitiji i održiviji način te osigurati veću koherentnost u razgovorima o politikama.

Kako bi se osiguralo učinkovito mjerenje ostvarenih rezultata u skladu s Uredbom o IPA-i II, SIGMA će odrediti i norme javne uprave koje će se koristiti kao referentna točka za mjerenje napretka i pomoći razgovoru o politici na visokoj razini o PAR-u s pojedinim državama.

Rad u okviru SIGMA-e usko je povezan s Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA) i ona ga nadopunjuje. To bi u idealnom slučaju moglo dovesti do razvoja zajedničkog pristupa PAR-u u regiji što će pomoći naporima koordinacije i aktivnostima ne samo na nacionalnoj razini već i na razini donatora. Međutim, ReSPA mora uspostaviti regionalnu legitimnost kao platformu PAR-a za politički dijalog na visokoj razini te konsolidirati priznavanje kvalitete u okviru svoje uloge pružatelja usluga osposobljavanja uprave.

Iz tog se razloga ulažu dodatni naponi u ReSPA-u u cilju konsolidacije njezine uloge u sljedećim područjima:

- i) povećanje svijesti o Reformi javne uprave u svakoj od partnerskih zemalja osiguranjem mreže za rasprave stručnjaka i ocjene stručnjaka;
- ii) jačanje razmjene nacionalnih strategija i povezanog iskustva u smislu unaprjeđenja javne uprave na svim razinama;

- iii) osiguranje osposobljavanja u cilju jačanja sposobnosti državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana s naglaskom na osposobljavanje predavača i viših dužnosnika, čime će se osigurati najveći mogući učinak.

Međutim, zemlje sudionice odgovorne su za jamčenje učinka aktivnosti ReSPA-e osiguranjem odgovarajućeg nastavka aktivnosti na temelju naučenih lekcija, uključujući iskustvo stečeno u pripremama Hrvatske za pristupanje EU-u.

## **5. TEHNIČKA POMOĆ I RAZMJENA INFORMACIJA (TAIEX)**

Instrument TAIEX pokazao je svoju fleksibilnost 2012. godine nizom aktivnosti. Sve se više koristi srednjoročna tehnička pomoć i niz dogovorenih kratkoročnih intervencija. Taj se pristup većinom koristio u sektorima poljoprivrede i sigurnosti hrane, ali i pomoći Islandu, Kosovu i turskoj zajednici na Cipru. U okviru TAIEX-a podržana je i ocjena usklađenosti Crne Gore s pravnom stečevinom EU-a, tzv. analitička usporedba zakonodavstva ili *screening*, što je ključan dio procesa pristupanja Europskoj uniji.

U skladu s trendom zabilježenim od 2005. godine, TAIEX je u 2012. obuhvatio oko 30 000 javnih službenika iz zemalja korisnica. Najviše koristi od pomoći programa TAIEX imale su Turska, bivša jugoslavenska Republika Makedonija, Hrvatska i Bosna i Hercegovina sa skoro pet tisuća sudionika iz Turske (4 767) i više od tri tisuće sudionika iz svake od triju zemalja Zapadnog Balkana (3 431, 3 232 i 3 223 po redu).

Program za lokalnu upravu (LAF) ima za cilj povećati svijest među tijelima lokalne i regionalne uprave Zapadnog Balkana. Organizirano je 14 LAF događanja na kojima je sudjelovalo gotovo 400 predstavnika iz lokalnih i regionalnih uprava.

Pokretačka snaga TAIEX-a temelji se na stručnosti službenika javne uprave iz država članica EU-a. U 2012. godini mobilizirano je znanje i sposobnost gotovo 5 000 stručnjaka koje su korisnici uglavnom odlično ocijenili. Ostvareni su ciljevi za većinu događanja u 2012.; 99 % sudionika koji su dali povratne informacije izjavilo je da im je događanje u okviru TAIEX-a na kojem su sudjelovali omogućilo da unaprijede svoje znanje.

U cilju mjerenja učinkovitosti i konačnog utjecaja pomoći TAIEX-a, uspostavljen je novi sustav ocjenjivanja. Šest mjeseci nakon provedbe događanja, od prijavitelja se traži da putem interneta daju sažete povratne informacije o pojedinačnoj pruženoj pomoći.

## **6. ZAKLJUČAK**

U 2012. godini ostvaren je znatan napredak prema tome da pomoć zemljama obuhvaćenim proširenjem postane više strateška i usmjerena na pristupanje kao sastavni dio Strategije proširenja. Pravni i strateški okvir planiranja koji je Komisija predložila za pružanje pretpristupne pomoći od 2014. godine na dalje povećat će njegovu povezanost s političkim praćenjem i izvješćivanjem uspostavom okvira koji ima za cilj ostvarenje opipljivih rezultata, željenog učinka i zadovoljavajućih rezultata. To će doprinijeti još većoj dodanoj vrijednosti sredstava EU-a koja se odobravaju za zemlje kandidatkinje za pristupanje davanjem više

poticaja za promjene u njihovim društvima, pravnim sustavima i gospodarstvima na uzajamnu korist Europske unije, zemalja korisnica programa IPA i njihovih građana.

**Stanje provedbe financijske pomoći iz programa IPA za svaku državu na dan 31. prosinca 2012. u odnosu na ukupna dodijeljena sredstva (2007. – 2012.):**

U tablicama u nastavku prikazani su iznosi svih dodijeljenih sredstava u okviru IPA-e između 2007. i 2012. godine u milijunima EUR po korisniku i po komponenti za države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje. U brojke su uzeti u obzir prijenosi između komponenata I. i II. tijekom 2012.

**Na dan 31. prosinca 2012. komponenta I. IPA-e kojom upravlja Glavna uprava za proširenje<sup>9</sup>:**

milijuna EUR	Izdvojeno	Ugovoreno	Postotak	Plaćeno	Postotak
<i>Hrvatska</i>	242,08	205,93	85,07 %	137,85	56,94 %
<i>Bivša jugoslavenska Republika Makedonija</i>	202,18	131,25	64,92 %	78,69	38,92 %
<i>Island</i>	24,00	10,04	41,83 %	3,41	14,19 %
<i>Crna Gora</i>	152,04	106,14	69,81 %	90,43	59,48 %
<i>Turska</i>	1.390,41	1.376,61	99,01 %	772,50	55,56 %
<i>Albanija</i>	430,01	299,24	69,59 %	169,72	39,47 %
<i>Bosna i Hercegovina</i>	474,60	248,99	52,46 %	159,35	33,58 %
<i>Kosovo</i>	538,30	429,91	79,87 %	285,09	52,96 %
<i>Srbija</i>	1028,99	760,06	73,86 %	541,33	52,61 %
<b>Ukupno</b>	<b>4.482,61</b>	<b>3.568,17</b>	<b>79,60 %</b>	<b>2.238,37</b>	<b>49,93 %</b>

<sup>9</sup> Hrvatska, bivša jugoslavenska Republika Makedonija i Turska imaju decentralizirano upravljanje, koje se sastoji od povjeravanja provedbe odobrenih sredstava EU-a Ministarstvu financija zemlje korisnice koja postaje odgovorna za upravljanje ugovorima i plaćanjima.

**Na dan 31. prosinca 2012. komponenta II. IPA-e kojom upravlja Glavna uprava za proširenje:**

milijuna EUR	Izdvojeno	Ugovoreno	Postotak	Plaćeno	Postotak
<i>Hrvatska</i>	15,02	10,32	68,71 %	6,75	44,94%
<i>Bivša jugoslavenska Republika Makedonija</i>	16,22	4,13	25,46 %	3,10	19,11 %
<i>Crna Gora</i>	18,10	9,83	54,31 %	7,11	39,28 %
<i>Turska</i>	6,93	6,93	100 %	1,69	24,39 %
<i>Albanija</i>	21,77	8,16	37,48 %	5,76	26,46 %
<i>Bosna i Hercegovina</i>	15,12	7,50	49,60 %	5,88	38,87 %
<i>Kosovo</i>	4,80	0,17	3,47%	0,09	1,96 %
<i>Srbija</i>	18,97	12,11	63,85 %	9,00	47,44 %
<b>Ukupno</b>	<b>116,93</b>	<b>59,15</b>	<b>50,59 %</b>	<b>39,38</b>	<b>33,68 %</b>

**Na dan 31. prosinca 2012. komponenta II. IPA-e koju provodi Glavna uprava za regionalnu politiku:**

milijuna EUR	Izdvojeno	Plaćeno	Postotak
<i>Jadran</i>	205,66	59,45	28,9 %
<i>Slovenija – Hrvatska</i>	35,75	16,24	45,4 %
<i>Mađarska – Hrvatska</i>	43,90	19,85	45,2 %
<i>Mađarska – Srbija</i>	41,96	22,96	54,7 %
<i>Rumunjska – Srbija</i>	44,47	18,43	41,4 %
<i>Bugarska – Srbija</i>	26,26	9,15	34,8 %
<i>Bugarska – bivša jugoslavenska Republika Makedonija</i>	14,99	5,64	37,6 %
<i>Bugarska – Turska</i>	<b>22,83</b>	<b>7,85</b>	<b>34,4 %</b>
<i>Grčka – bivša jugoslavenska Republika Makedonija</i>	12,60	6,08	48,3 %
<i>Grčka – Albanija</i>	9,47	4,62	48,8 %
Ukupno	<b>457,89</b>	<b>170,27</b>	<b>37,19 %</b>

**Na dan 31. prosinca 2012. komponenta III. IPA-e koju provodi Glavna uprava za regionalnu politiku:**

milijuna EUR	Izdvojeno	Plaćeno	Postotak
<i>Hrvatska</i>	329,68	88,64	26,9 %
<i>Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija</i>	199,93	48,15	24,1 %
<i>Turska</i>	1.747,58	519,29	29,7 %
<i>Crna Gora</i>	22,24	0	0 %
Ukupno	<b>2.299,43</b>	<b>656,08</b>	<b>28,5 %</b>



**Na dan 31. prosinca 2012. komponenta IV. IPA-a koju provodi Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje:**

milijuna EUR	Izdvojeno	Plaćeno	Postotak
<i>Hrvatska</i>	85,88	35,02	41 %
<i>Bivša jugoslavenska Republika Makedonija</i>	33,50	10,33	31 %
<i>Turska</i>	382,9	109,48	28,6 %
<i>Crna Gora</i>	2,77	0	0 %
<b>Ukupno</b>	<b>403,18</b>	<b>96,32</b>	<b>23,9 %</b>

**Na dan 31. prosinca 2012. komponenta V. IPA-e koju provodi Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje:**

milijuna EUR	Izdvojeno	Plaćeno	Postotak
<i>Hrvatska</i>	129,90	30,08	23,16 %
<i>Bivša jugoslavenska Republika Makedonija</i>	63,49	11,33	17,8 %
<i>Turska</i>	650,38	81,25	12,5 %
<b>Ukupno</b>	<b>843,77</b>	<b>122,66</b>	<b>14,5 %</b>