

УДК: 339.972(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 214–222
Изворни научни рад

др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ¹

УСПОСТАВЉАЊЕ ИНСТРУМЕНТА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ (ИПА II) У ЕУ

ABSTRACT

The Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) in the EU has been established through the Regulation (EU) of the European Parliament and the Council of the European Union No 231/2014 of 11 March 2014. The objective of the Regulation is to establish the Instrument for Pre-accession Assistance that shall support the beneficiaries in adopting and implementing the political, institutional, legal, administrative, social and economic reforms in order to comply with the Union's values and Union's rules, standards, policies and practices, with a view to Union membership. As one of the beneficiaries is Serbia, the Regulation and such support for Serbia is very significant.

Key words: European Union, Regulation (EU) No 231/2014, Instrument for Pre-accession assistance, IPA II.

1) СВРХА

Европски парламент и Савет су 11. марта 2014. године усвојили Уредбу број 231/2014 о успостављању Инструмента претприступне помоћи (ИПА II) (*Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)*)². Циљ Уредбе је да успостави Инструмент претприступне помоћи за период од 2014. до 2020. године којим ће подржати његове кориснике у усвајању и

¹ Економски факултет Универзитета у Београду, Е-маил: sandra@ekof.bg.ac.rs

² "Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)", *OJ L 77*, 15.03.2014, pp. 11-26.

имплементацији политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских реформи како би се усагласили са правилима, стандардима, политикама и праксом Уније, на путу ка чланству у Унији. Финансијска помоћ установљена овом Уредбом додељује се свим корисницима којима је намењена (наведеним у Анексу 1 Уредбе), а то су Албанија, Босна и Херцеговина, Исланд, Косово, Црна Гора, Србија, Турска и Македонија.

2) МЕРЕ ЕУ

У Европској унији је донето више аката на овом пољу:

1. Уредба број 1085/2006 од 17. јула 2006. године успоставила је Инструмент претприступне помоћи (ИПА) и престала да важи 31. децембра 2013. године (*Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*)³. Како би се унапредила и одржала екстерна активност Уније, оквир за пружање екстерне помоћи је продужен за период 2014.-2020. година. Наставило се са подржавањем политике проширења Уније специфичним инструментом за финансирање екстерне активности. Из тих разлога је Инструмент претприступне помоћи (ИПА II) успостављен;
2. Уредба број 1311/2013 од 2. децембра 2013. године поставља вишегодишњи финансијски оквир за период 2014-2020. година (*Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*)⁴;
3. Уредба број 236/2014 од 11. марта 2014. године поставља заједничка правила и процедуре за спровођење инструмента ЕУ за финансирање активности ван њене територије (*Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action*)⁵;
4. Уредба (ЕУ) број 447/2014 од 2. маја 2014. године о посебним правилима за спровођење Уредбе (ЕУ) број 231/2014 Европског парламента и Савета о успостављању Инструмента претприступне помоћи (ИПА II) (*Regulation*

³ "Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)", *OJ L* 210, 31.07.2006, pp. 82-93.

⁴ "Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020", *OJ L* 347, 20.12.2013, pp. 884-891.

⁵ "Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action", *OJ L* 77, 15.03.2014, pp. 95-107.

(EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II))⁶;

5. Уредба број 233/2014 од 11. марта 2014. године којом се успоставља финансијски инструмент за развојну сарадњу за период 2014.-2020. година (Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020)⁷;
6. Уредба број 234/2014 од 11. марта 2014. године којом се успоставља Инструмент за партнерску сарадњу са трећим земљама (Regulation (EU) No 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries)⁸.

3) САДРЖАЈ

У састав Уредбе улази уводни део који се састоји од 22 става, а затим, у оквиру четири наслова, следи њених 16 чланова и три Анекса. Под првим насловом обрађене су опште одредбе, под другим стратешко планирање, под трећим имплементација, а у четвртм су дате финалне одредбе. Следе три Анекса, први, у коме су наведене земље корисници средстава, други, у коме су наведени тематски приоритети за помоћ и трећи, у коме су наведени тематски приоритети за територијалну сарадњу. Под првим насловом, Опште одредбе, обрађени су општи и специфични циљеви, подручја политике, оквир за помоћ и усаглашеност, кохерентност и комплементарност. Као општи циљ Уредбе одређено је да Инструмент претприступне помоћи за период од 2014. до 2020. године (ИПА II) треба да подржи земље кориснике у усвајању и имплементацији политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских реформи захтеваних од ових корисника како би се ускладили са вредностима Уније и постепено приступили правилима, стандардима, политикама и пракси Уније са циљем чланства у Унији (члан 1). Кроз овакву подршку, ИПА II треба да допринесе стабилности,

⁶ "Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II)", *OJ L* 132, 3.5.2014, pp. 32-52.

⁷ "Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020", *OJ L* 77, 15.03.2014, pp. 44-76.

⁸ "Regulation (EU) No 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries", *OJ L* 77, 15.3.2014, pp. 77-84.

сигурности и просперитету у земљама корисницама. Као специфични циљеви које треба остварити овом Уредбом, сходно специфичним потребама сваке земље корисника, утврђени су (члан 2): (а) подршка за политичке реформе, кроз, између осталог, и: ојачавање демократије и њених институција, промоцију и заштиту људских права и основних слобода, регионалну сарадњу и добре суседске односе, промоцију мера изградње мира и поверења, борбу против корупције и организованог криминала, ојачавање јавне администрације и доброг руковођења на свим нивоима, побољшање примене закона и миграционе политике, развој грађанског друштва и унапређење социјалног дијалога; (б) подршка за економски, социјални и територијални развој, кроз, између осталог и: достизање стандарда Уније у привреди, укључујући функционисање тржишне привреде, потом економске реформе, којима ће се допринети остварењу социјалних и циљева заштите животне средине, затим повећања запослености и радне мобилности, промовисање креирања квалитетних радних места и развоја људског капитала, као и промоцију социјалне и економске инклузије, подстицање инклузивног и интегрисаног система образовања и заштите културног наслеђа, развој физичког капитала укључујући развој инфраструктуре, потом и веза са Унијом и регионалних мрежа, као и ојачавање истраживања, технолошког развоја и иновационог капацитета; (в) ојачавање способности земаља корисника на свим нивоима да испуне обавезе које произилазе из чланства у Унији путем подржавања постепеног усклађивања са правним тековинама Уније (*acquis communautaire*), укључујући припрему за управљање Структурним фондовима Уније, Кохезионим фондом и Европским пољопривредним фондом за рурални развој; (г) ојачавање регионалне интеграције и територијалне сарадње између земаља корисника, земаља чланица и, ако је потребно, трећих земаља, у оквирима подручја примене Уредбе (члан 2, став 1). Уредба предвиђа да се врши мониторинг и оцењивање степена остварености специфичних циљева на основу претходно дефинисаних, јасних, транспарентних и, где је потребно, мерљивих и специфичних за поједине земље индикатора, који ће, између осталог, обухватити и: напредак у областима ојачавања демократије, владавине права и независног и ефикасног правног система, напредак у социо-економским и фискалним реформама, напредак у усклађивању законодавства са правним тековинама Уније, напредак у изградњи и јачању доброг управљања и административних, институционалних и апсорбционих капацитета на свим нивоима, укључујући људске ресурсе потребне да се усвоји и примени законодавство Уније, као и регионалне и територијалне кооперационе иницијативе и развој трговинских токова (чл. 2, ст. 2). Помоћ, предвиђена овом Уредбом, у највећој мери, се односи на следећа подручја политике (члан 3): (а) реформе током припреме за чланство у Унији и, са тим повезаном, изградњом институција и капацитета; (б) социо-економски и регионални развој; (в) запосленост, социјалне политике, образовање,

промоцију полне једнакости и развој људских кадрова; (г) пољопривредни и рурални развој; (д) регионалну и територијалну сарадњу. Оквир помоћи коју Уредба пружа (члан 4) је циљно усмерен и прилагођен специфичној ситуацији земаља корисника, узимајући у обзир даље напоре потребне да се испуне критеријуми чланства као и могућности земаља корисника да то учине. Предвиђено је да се помоћ разликује у обиму и интензитету сходно потребама, преданости реформама и напретку у спровођењу реформи, као и да у највећој мери буде усмерена ка помагању земљама корисницима у дизајнирању и имплементацији секторских реформи. У складу са специфичним циљевима (наведеним у чл. 2), као тематски приоритети за пружање помоћи (наведени у Анексу II) одређени су: (а) усклађеност са принципом добре јавне администрације и управљања привредом, (б) успостављање и промовисање, од иницијалне фазе, одговарајућег функционисања институција неопходних за обезбеђивање владавине права, (в) јачање капацитета организација цивилног друштва и организација социјалних партнера, (г) улагање у образовање, вештине и доживотно учење, (д) подстицање запошљавања и мобилности радне снаге, (ђ) промоција социјалне инклузије и борба против сиромаштва, (е) промовисање одрживог развоја, (ж) побољшање окружења приватног сектора и конкурентности предузећа, (з) јачање истраживања, технолошког развоја и иновација, (и) побољшање сигурности и безбедности снабдевања храном, (ј) повећање способности пољопривредно-прехранбеног сектора да се суочи са конкурентским притиском и тржишним снагама као и да се постепено прилагођава правилима и стандардима Уније, (к) заштита и побољшање квалитета животне средине и (л) промовисање мера мира и изградње поверења.

Под усклађеношћу, кохерентношћу и комплементарношћу (члан 5), подразумева се да финансијска помоћ, коју Уредба предвиђа, треба да буде конзистентна са политикама Уније, усклађена са споразумима које је Унија закључила са земљама корисницима и да поштује обавезе мултилатералних споразума у којима је Унија једна од потписница. Предвиђено је да Комисија, државе чланице и Европска инвестициона банка (ЕИБ) сарађују на пољу обезбеђивања транспарентности, одговорности и кохерентности и настојању да се избегне удвостручавање између помоћи која се пружа под окриљем ове Уредбе и других помоћи које пружа Унија, земље чланице и ЕИБ. За ове потребе, Комисија предузима потребне кораке ради боље координације и комплементарности са мултилатералним и регионалним организацијама и телима, као што су међународне финансијске институције, агенције, фондови и програми Уједињених нација и донатори ван Уније. Под другим насловом, Стратешко планирање (члан 6), Уредба предвиђа да се помоћ пружа на основу оквирних стратешких докумената једне или више земаља донетих за време трајања вишегодишњег финансијског оквира Уније за период 2014-2020. година. Стратешки документи треба да дефинишу приоритете за акцију

усмерену ка остваривању циљева у релевантним подручјима политике (наведеним у чл. 3 Уредбе). Стратешки документи треба да укључе индикативну алокацију средстава Уније према подручју политике, са пресеком по години, и да омогуће решавање растућих потреба, без ускраћивања могућности комбиновања помоћи у различитим подручјима политика. Стратешки документи треба и да укључе индикаторе за оцењивање напретка у постизању циљева који су у њима постављени. Годишњу оцену имплементације стратешких докумената и њихове даље релевантности врши Комисија, која може, по потреби, предложити и ревизију стратешких докумената. Стратешки документи се, такође, преиспитују, на средини периода и ревидирају по потреби. Под трећим насловом, Имплементација, уређено је спровођење Уредбе. Овај део уређује питања везана за програмирање (чл. 7), оквирне и субсидијарне споразуме (чл. 8) и одредбе примењиве на различите инструменте (чл. 9). Предвиђено је да се помоћ Уније, према Уредби, спроводи директно, индиректно или путем програма и мера заједничког управљања. Имплементација ће се, по правилу, вршити кроз годишње или вишегодишње програме, намењене за једну или више земаља, као и кроз програме међународне сарадње, успостављене у складу са стратешким документима (чл. 7). Комисија и земље корисници (наведене у Анексу I Уредбе) треба да склопе оквирне споразуме о спровођењу помоћи. Поред тога, по потреби, између Комисије и релевантних корисника или њихових одговорних власти, могу се закључити супсидијарни споразуми о спровођењу помоћи (члан 8). Ако оцени да је оправдано, Комисија може да прошири применљивост програма и мера на друге земље, територије и регионе, када су програми или мере које треба спровести глобалне, регионалне или међународне природе (члан 9). Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund - ERDF*) треба да допринесе програмима или мерама утврђеним, овом Уредбом, за међународну сарадњу између земаља корисника и земаља чланица. Износ доприноса из Фонда (*ERDF*) одређује се према члану 4 Уредбе (ЕУ) бр. 1299/2013⁹. Ако је потребно, ИПА II може давати допринос програмима или мерама транснационалне и међурегионалне сарадње који су утврђени Уредбом (ЕУ) бр. 1299/2013, програмима или мерама међународне сарадње утврђених Уредбом (ЕУ) бр. 232/2014¹⁰, као и оних који су уведени као део макрорегионалне стратегије и у које су укључене земље корисници које су наведене у Анексу I Уредбе. У

⁹ "Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal", *OJ L* 347, 20.12.2013, pp. 259-280.

¹⁰ "Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument", *OJ L* 77, 15.3.2014, pp. 27-43.

четвртом делу су дате завршне одредбе. Овлашћење да доноси делегиране акте додељено је Комисији (члан 10) до 31. децембра 2020. године (члан 11), а Европски парламент или Веће га могу сваког тренутка опозвати. Опозив ће деловати дан након објављивања одлуке у Службеном листу Европске уније (*Official Journal of the European Union*) или на каснији дан наведен у одлуци. Када усвоји делегирани акт, Комисија је дужна да га истовремено проследи Европском парламенту и Већу. Делегирани акт ступа на снагу само ако Европски парламент или Веће не ставе приговор у року од два месеца или ако су пре истека тог рока Европски парламент и Веће обавестили Комисију да неће уложити приговор. Уредба предвиђа и да треба да се успостави Комитет Инструмента претприступне помоћи („Комитет ИПА-е II”), кога би чинили представници земаља чланица а председавао представник Комисије (члан 13). Такође, предвиђа да у стратешким документима одговарајући износ помоћи треба да остане на располагању за награђивање индивидуалног корисника за: посебан напредак учињен у остваривању критеријума чланства и/или ефикасну имплементацију претприступне помоћи нарочито ако су посебно добри резултати постигнути у односу на специфичне циљеве постављене у релевантном стратешком документу (члан 14). Одговарајућа сума треба да буде издвојена за награде и додељивана на основу оцене перформанси и напретка током периода од неколико година, али не касније од 2017. односно 2020. године. Финансијски пакет за примену ове Уредбе за период од 2014. до 2020. године је утврђен на нивоу од 11.698.668.000 еура у текућим ценама. До 4% ових финансијских средстава намењено је програмима међународне сарадње између земаља корисника наведених у Анексу I Уредбе и земаља чланица, у складу са њиховим потребама и приоритетима (члан 15). Годишња средства треба да буду одобрена од стране Европског парламента и Већа у оквиру граница вишегодишњег финансијског оквира за период од 2014. до 2020. године. Износ од 1.680.000.000 еура је предвиђен да буде употребљен за активности које се односе на мобилност за потребе учења у или из земаља партнера. Ова финансијска средства се стављају на располагање кроз два вишегодишња дела, од којих први покрива прве четири године а други преостале три године. Ови делови се могу ревидирати у случају крупних непредвиђених околности или значајних политичких промена у складу са приоритетима екстерног деловања Уније.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба је ступила на снагу наредног дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније (*Official Journal of the European Union*) (члан 16). Њена примена је отпочела 1. јануара 2014. године и трајаће до 31. децембра 2020. године. Уредба је обавезујућа у својој целости и директно примењива на све земље чланице.

5) ИЗВОРИ

- “Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)”, “Official Journal of the European Communities” L 77, 15.3.2014.
- “Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”, “Official Journal of the European Communities” L 210, 31.7.2006.
- “Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020”, “Official Journal of the European Communities” L 347, 20.12.2013.
- “Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union’s instruments for financing external action”, “Official Journal of the European Communities” L 77, 15.3.2014.
- “Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II)”, “Official Journal of the European Communities” L 132, 3.5.2014.
- “Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020”, “Official Journal of the European Communities” L 77, 15.3.2014.
- “Regulation (EU) No 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries”, “Official Journal of the European Communities” L 77, 15.3.2014.
- “Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal”, “Official Journal of the European Communities” L 347, 20.12.2013.
- “Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument”, “Official Journal of the European Communities” L 77, 15.3.2014.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија спада у кориснике финансијске помоћи предвиђене Инструментом претприступне помоћи (ИПА). Према анализираној Уредби (Анекс I), Србија, такође, спада у кориснике финансијске помоћи (ИПА II) за период од 2014. до 2020. године. Како је циљ овог инструмента да подржи

његове кориснике у усвајању и имплементацији бројних (политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских) реформи које се захтевају од земаља корисника како би се усагласиле са правилима, стандардима, политикама и праксом Уније, на путу ка чланству у Унији, то за Србију - земљу која се налази у процесу прикључивања Европској унији, неминовно произилази значај Уредбе (ЕУ) бр. 231/2014. Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Уније Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (ИПА), Народна скупштина Републике Србије је ратификовала 26. децембра 2007. године. Након тога, Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру Инструмента претприступне помоћи - ИПА II, Народна скупштина Републике Србије је ратификовала 29. децембра 2014. године. Значај ове регулативе ЕУ - Инструмента претприступне помоћи (ИПА II), Уредбе 231/2014 и, по том основу, односа Уније и Србије огледа се у помагању и подржавању Србије да оствари следеће циљеве: реформе током припрема за чланство у Унији, социо-економски и регионални развој, унапређење запошљавања, социјалних политика и образовања, промоцију полне једнакости и развоја људских ресурса, пољопривредни и рурални развој, као и регионалну и територијалну сарадњу.