

*Јелена Тодоровић**
Институт за политичке студије, Београд

УЛОГА ИНСТРУМЕНАТА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Сажетак

Предмет овог рада представљају различити инструменти односно програми претприступне помоћи које Европска унија користи као подршку земљама које се налазе у процесу приступања. Циљ рада јесте да покаже каква је заправо улога ових инструмената за процес придруживања а поред тога и да укаже на користи које од ових инструмената имају не само државе кориснице помоћи већ и Европска унија. Посебна пажња је усмерена на Србију која као потенцијални кандидат има приступ неким од компоненти претприступне помоћи. Користећи компаративно дескриптивну методу, заједно са анализом садржаја, аутор покушава да одговори на следећа питања:

– како су се развијали инструменти претприступне помоћи

– колики је њихов значај у процесу придруживања

– шта је још потребно поред ових програма финансијске помоћи да би једна држава напредовала у процесу евро-интеграција.

Кључне речи: инструменти претприступне помоћи, Европска унија, земље кориснице, Србија, Процес стабилности и придруживања, изградња институција.

* Истраживач у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

ПРОГРАМИ ФИНАНСИЈСКЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДО 2007. ГОДИНЕ

Средином осамдесетих година прошлог века, паралелно са постепеним отопљавањем хладноратовске затегнутости, сазрела је идеја о приближавању Европских заједница (ЕЗ) државама централне и источне Европе (ЦИЕ). Разлози за то су очигледни, пре свега економски (трговинска размена и ширење тржишта) а потом и политички (жеља ЕЗ да буду медијатори између истока и запада у тренуцима када је нестанак блоковске поделе света изван).¹⁾ Први програм финансијске помоћи који је лансирала ЕУ био је PHARE (Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies) који је настао 1989. године и у почетку су само две земље биле кориснице овог програма финансијске и техничке помоћи – Пољска и Мађарска. Одмах следеће године програм је проширен и на Чехословачку, СФРЈ, Румунију, Бугарску и ДР Немачку. Будући да је СФРЈ кренула путем раздруживања и ратова, већ 1991. године је искључена из програма PHARE али су остале државе ЦИЕ кренуле путем европских интеграција. PHARE је постао основни финансијски инструмент током придруживања држава ЦИЕ Европској унији. Главни циљеви овог програма били су изградња институција и инвестиције, затим јачање економије и поспешивање прекограничне сарадње. Иако је првобитно био резервисан само за државе ЦИЕ, број његових корисника проширен је укључивањем земаља западног Балкана.

ОБНОВА која је настала 1996. године представља други програм финансијске помоћи усмерен на реконструкцију земаља које су настале распадом Југославије. Овај програм је укључивао изградњу инфраструктуре, консолидацију демократије, повратак избеглица и поспешивање регионалне сарадње.²⁾

САПАРД (Special Accesion Programme for Agricultural and Rural Development - SAPARD) представља програм финансијске помоћи пољопривредама придружених земаља ЦИЕ у периоду 2000-2006. Циљ овог програма представља прилагођавање сектора пољопривреде како би се придружене државе припремиле за имплементацију заједничке пољопривредне политике. ИСПА (Instrument for

1) Тања Мишчевић, *Придруживање ЕУ*, ЕСПИ, Београд, 2005, стр. 125.

2) *Council Regulation (EC) No 1628/96 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia*, OJ L 204, 14.8.1996.

Structural Policies for Pre-Accession – ISPA) представља програм помоћи који је лансиран исто када и САПАРД и заснива се на финансијској помоћи у областима економске и социјалне кохезије, а посебно у областима заштите животне средине и саобраћају.

2000. година је значајна по томе што је Процес стабилизације и придруживања тада добио важан инструмент који представља оквир финансијске помоћи региону западног Балкана – КАРДС (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation - CARDS). Главни задатак овог програма је подршка земљама западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, Србија укључујући и Косово по резолуцији Савета безбедности УН – а 1244, Црна Гора, Хрватска, Македонија) у „остваривању циљева приступања ЕУ“.³⁾ Буџет КАРДС- а у периоду 2000-2006. износио је 4,65 милијарди €. Овај новац је распоређен тако да се постигну четири циља:

- 1) реконструкција, демократска стабилност, помирење и повратак избеглица;
- 2) изградња институција;
- 3) економски развој и структурне реформе;
- 4) регионална сарадња.⁴⁾

Процедура спровођења програма КАРДС је доста сложена. Прво Комисија припрема Национални КАРДС који садржи Вишегодишњи индикативни план за све државе појединачно а затим држава корисница усваја годишњи план активности који садржи списак пројеката за које конкуришу овлашћени предлагачи: директни буџетски корисници, индиректни буџетски корисници уз писмену подршку министарства надлежног за утврђивање њихових финансијских средстава, сви облици удружења грађана уз писмену подршку ресорног министарства (у односу на предмет предлога пројекта). Пројекти се спроводе уз надзор Европске агенције за реконструкцију (ЕАР).

Поред поменутих програма финансијске помоћи, ЕУ додељује и техничку помоћ земљама које се налазе у процесу придруживања. Два најпознатија програма техничке помоћи јесу Твининг (Tweening – „програм „братимљења“) и Таекс (ТАИЕХ – Technical Assistance and Information Exchange). Твининг програм настао је 1998. године и представља један од кључних инструмената помоћи у изградњи институција. Кроз Твининг програме државе чланице

3) Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, оп. cit., стр. 156.

4) [//www.europa.org.rs/code/navigate.php?Id=259](http://www.europa.org.rs/code/navigate.php?Id=259).

Уније помажу у изградњи административних капацитета тако што се врше обуке административних службеника у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима како би се њихове институције припремиле за спровођење обавеза из будућег чланства у Унији. До сада је организовано више од 1.100 Твининг програма и за разлику од горе поменутих програма финансијске помоћи, овај програм је још увек актуелан.⁵⁾

Таиекс представља скраћеницу која означава Канцеларију за размену информација о техничкој помоћи. Ова Канцеларија пружа краткорочну техничку помоћ и савете на пољу приближавања, примене и спровођења *acquis communautaire* у државама које су примаоци такве врсте помоћи. Помоћ се спроводи тако што стручњаци земаља чланица дају детаљне информације о европским законима, пружају стручне савете о нацртима закона у земљи корисници помоћи. Такође, организују се радионице за једну или више држава корисница као и студијске посете за званичне администрација држава које примају ову краткорочну техничку помоћ. Оваква врста помоћи није ограничена само на земље кандидате и потенцијалне кандидате већ има шири круг корисника: у њему учествују и државе потписнице Европске политике суседства као што су: Молдавија, Украјина, Русија, Белорусија, Грузија, Јордан, Израел. Помоћ овим државама пружа се у циљу продубљења економске и политичке сарадње.⁶⁾

ИНСТРУМЕНТ ПРЕТПРИСУТНЕ ПОМОЋИ - ИПА – ПРАВНИ ОСНОВ, ЦИЉЕВИ, ФУНКЦИОНИСАЊЕ

Инструмент претприступне помоћи - ИПА (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) представља финансијску помоћ коју Европска унија додељује државама које се налазе у процесу придруживања ЕУ. Ова финансијска помоћ односи се на период 2007 – 2013. Ако се ИПА упореди са претходним финансијским инструментима, она се разликује по томе што омогућава финансијску помоћ која има јединствени правни оквир који се огледа у двоструком смислу:

- 1) регулатива која предвиђа успостављање овог инструмента односи се истовремено и на земље кандидате и на земље потенцијалне кандидате;

5) Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, www.seio.rs.

6) [//www.ec.europa.eu/enlargement/taieux/what-is-taieux/index_en.htm](http://www.ec.europa.eu/enlargement/taieux/what-is-taieux/index_en.htm)

- 2) ИПА обједињује све финансијске инструменте који су постојали у Процесу стабилизације и придруживања (КАРДС, ИСПА, САПАРД и PHARE).

Инструмент претприступне помоћи правно је утемељен у регулативи Савета која се односи на инструмент претприступне помоћи из 2006. године. Циљ оваквог интегрисаног приступа помоћи земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима јесте да се побољша кохерентност и ефикасност приликом пружања финансијске помоћи.⁷⁾ Државе које могу да користе средства из ИПА фонда према слову регулативе подељене су у две групе: 1) државе кандидати – Македонија, Хрватска и Турска и 2) државе потенцијални кандидати на основу одлуке самита у Санта Марија де Феири из 2000. године а то су: Албанија, Босна и Херцеговина, Србија укључујући Косово и Црна Гора. Општи циљ ИПА програма заснива се на идеји да се помогне државама које се налазе у процесу придруживања ЕУ како би се лакше избориле са потребама и обавезама које проистичу из овог процеса. Дакле, Европска унија кроз средства из ИПА фонда пружа подршку државама пре свега, у изградњи институција, економским и административним реформама, регионалној и прекограничној сарадњи. У складу са тим, ИПА се састоји од 5 компонената у оквиру којих свака држава дефинише приоритете:

- 1) помоћ у процесу транзиције и изградње институција – финансијска помоћ која је усмерена на изградњу институција;
- 2) регионална и прекогранична сарадња – подршка за јачање регионалне и прекограничне сарадње било са земљама чланицама, било са кандидатима и осталим потенцијалним кандидатима;
- 3) регионални развој – помоћ земљама кандидатима као припрема за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој;
- 4) развој људских ресурса – програмирање и имплементација и управљање Европским социјалним фондом;

7) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006, OJ L 210/82 of 17.06.2006.*

- 5) рурални развој – припрема за примену заједничке пољопривредне политике и коришћење средстава из Европског фонда за пољопривреду.⁸⁾

Компонента 1 спада у надлежност Генералног директората комисије који је задужен за проширење а који одговоран и за координацију претприступне помоћи уопште. Када је реч о компоненти 2, Генерални директорат за регионални развој је надлежан заједно са Генералним директоратом за проширење за имплементацију ове компоненте. Компоненте 3, 4, и 5 су отворене само за земље кандидате и оне захтевају постојање посебних децентрализованих управљачких структура у државама корисницама како би те државе биле припремљене за коришћење структурних фондова када буду постале чланице Уније. Генерални директорат за регионалну политику је надлежан за компоненту 3 која предвиђа финансијску и техничку помоћ у областима транспорта, животне средине и економског развоја док су за компоненте 4 и 5 надлежни Генерални директорат за запошљавање односно Генерални директорат за пољопривреду и рурални развој.

Иако постоји јединствен оквир за добијање ове финансијске помоћи, очигледне су разлике између земаља кандидата и потенцијалних кандидата у погледу приступа компонентама: земље кандидати имају приступ свим компонентама ИПА док су за земље потенцијалне кандидате резервисане само прве две компоненте.⁹⁾ Ово разликовање двеју група земаља у погледу приступа компонентама ИПА засновано је на чињеници да земље кандидати и земље потенцијални кандидати имају различите обавезе према ЕУ у зависности од места које заузимају у процесу приступања ЕУ. Тако ИПА земаљама кандидатима помаже у усвајању и примени законодавства ЕУ како би у тренутку приступања биле потпуно спремне да преузму обавезе из чланства док се земаљама потенцијалним кандидатима пружа подршка у Процесу стабилизације и придруживања. Помоћ која се додељује кроз ИПА може се појавити у облику:

- 1) инвестиција;
- 2) административне сарадње;

8) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006, op. cit.*

9) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006, op. cit.*

- 3) мера за подршку имплементације и управљања програмима;
- 4) буџетске подршке (само као изузетак и уз посебан надзор Европске комисије¹⁰⁾).

У прилог тврдњи да је ИПА кохерентан и свеобухватан инструмент иде чињеница да он мора бити усклађен са неколико важних докумената који представљају његов стратешки оквир: на првом месту треба бити усклађен са Стратегијом за проширење, документом који доноси Европска комисија, затим са Европским партнерством односно Приступним партнерством у зависности од тога да ли је држава кандидат или потенцијални кандидат којима се дефинишу приоритети који представљају темпо спровођења реформи, и на крају ИПА се усклађује са годишњим извештајем Европске комисије о напредовању земаља. ИПА се реализује кроз два документа - Вишегодишњи индикативни финансијски оквир (Multi-annual Indicative Financial Framework - MIFF) и Вишегодишњи индикативни документ за планирање (Multi-Beneficiary Multi-annual Indicative Planning Document - MIPD) који се доносе за сваку државу појединачно.¹¹⁾ Назив индикативни указује на то да финансијски оквир није фиксни већ да је флексибилан и може се прилагодити различитим захтевима, између осталог и потенцијалним променама у статусу земље кориснице у току трогодишњег периода на који се односе ови документи (потенцијални кандидат, кандидат, држава чланица). Зато се једном годишње врши ревизија оба документа. Вишегодишњи индикативни финансијски оквир представља везу између стратешког оквира и финансијских средстава зато што се њиме врши расподела средстава према приоритетима сваке земље кориснице овог инструмента и на основу њених административних способности. Вишегодишњи индикативни документ за планирање представља операционализацију ВИФО-а пошто се њиме дефинишу активности које ће бити предузете како би се испунили претходно утврђени приоритети. Коначно, свака држава усваја националне програме за сваку од компоненти ИПА којој има приступ у зависности од степена интеграције. Национални програми осмишљавају се у складу са стратешким вишегодишњим индикативним плановима. Комисија их усваја након консултација с државом корисницом и другим заинтересованим странама. Спро-

10) http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_en.htm.

11) *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)* OJ L 170, 29.6.2007.

воде се на један од три начина: кроз централизовану помоћ којом управља Комисија из свог седишта у Бриселу, кроз децентрализовану помоћ којом управљају државни органи државе кориснице или кроз заједничку помоћ којом управљају државни органи држава чланица које учествују у програмима прекограничне сарадње са државама корисницама.¹²⁾

Управљање ИПА фондом је поверено Комисији на основу општих услова управљања фондовима које прописује Уредба из 2002. године¹³⁾. Комисија је одговорна за спровођење, надзор, процену и извештавање. Том приликом она мора да води рачуна о интересима Заједнице.¹⁴⁾ Како се не би разликовала надзорна улога Комисије у овом случају у односу на остале ситуације у којима Комисија врши надзор над испуњавањем обавеза, њој у раду помаже мрежа комитета. Уредба која установљава ИПА предвиђа формирање једног Комитета – ИПА Комитет како би се обезбедила координација помоћи за различите компоненте.¹⁵⁾ За компоненте III, IV и V у оквиру структурних фондова формирају се комитети који такође помажу Комисији. Комисија надгледа имплементацију претприступних програма преко већ поменутих Генералних директората али њима у том послу помажу и Делегација Европске комисије у земљи корисници претприступне помоћи и мешовити комитети које заједно чине и представници Комисије и државе кориснице. Постоје посебни комитети за сваки сектор односно још прецизније за сваки пројекат који се финансира из ИПА фонда. Годишње извештавање Савета о активностима у вези са претприступним фондовима врши Генерални директорат за проширење.

Инструмент претприступне помоћи може бити суспендован уколико држава корисница не испуни обавезе из Европског партнерства или уколико не поштује један од кључних предуслова у процесу приступања Унији, а то су демократија, владавина права, људска права и права мањина. У том случају Савет министара на предлог Комисије и након обавештавања Европског парламента усваја одговарајуће мере одлучујући квалификованом већином.¹⁶⁾

12) www.seio.gov.rs/programi/ipa/ipa_an_overview.ppt.

13) *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, O J L 248 of 16.09.2002.

14) Ибид.

15) *Commission Regulation (EC) implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, op.cit.

16) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006*, op.cit.

ОДНОС СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Када је реч о односу Србије и ЕУ, може се рећи да је он од деведесетих година до данас имао више успона и падова. СФРЈ је доста рано у односу на остале државе ЦИЕ склопила уговорни однос са тадашњим Европским заједницама (Споразум о сарадњи из 1980. године). Међутим, дешавања током деведесетих година омела су је да тај однос унапреди. Промене су се догодиле не само у претходној Југославији већ и у Европским заједницама. Док се Југославија раздруживала, Европа се уједињавала. Тако је од СФРЈ настало шест нових држава а Европска заједница је прерасла у један нови ентитет – створена је ЕУ. Споразум о сарадњи је суспендован 1991. године, а све до завршетка рата на простору Босне и Херцеговине, однос између тадашње СРЈ и ЕУ је био прекинут. Након петооктобарских промена које су се десиле у СРЈ, однос са ЕУ је обновљен и Србија је укључена у Процес стабилизације и придруживања који је инаугурисан на Загребачком самиту 2000. године. Укључивање у Процес стабилизације и придруживања за СРЈ значио је да су јој постала доступна средства из програма КАРДС.¹⁷⁾ У Солуну 2003. године процес је унапређен увођењем Европских партнерстава за земље западног Балкана којима се дефинишу краткорочни и средњерочни приоритети. Такође, тадашњој државној заједници СЦГ постала су доступна средства из програма техничке помоћи Твининг и Таиекс. Државна заједница СЦГ 2005. године је добила позитивну оцену Студије изводљивости што означава позитиван корак у односима са ЕУ, и преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању су започети новембра исте године. Наредна година доноси нову стагнацију у односима са ЕУ када су најпре преговори о Споразуму прекинути због неиспуњавања обавеза према Међународном суду за злочине почињене на простору бивше Југославије а затим се и државна заједница распала. Тако је Србија наставила самостално свој пут ка ЕУ. Преговори су настављени 2007. године а Споразум о стабилизацији и придруживању заједно са Прелазним споразумом је потписан априла 2008. године. Србија је на тај начин међу последњим државама западног Балкана потписала Споразум о стабилизацији и придруживању. И не само то, политичка условљавања која долазе из Брисела а заснивају се на тврдњи да Србија не сарађује довољно са Међународним судом за злочине почињене на територији бивше Југославије довела су до

17) Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, *op. cit.*, стр. 171.

тога да чак ни Прелазни споразум о стабилизацији и придруживању није још увек ступио на снагу. Без обзира на то, Србија је у међувремену усвојила Национални програм интеграције (НПИ) на основу кога она спроводи унутрашње реформе које представљају предуслов за преузимање обавеза из будућег чланства. Такође, Србија је и поднела кандидатуру за чланство и чека одговор Европске комисије.

СРБИЈА И ФИНАНСИЈСКА ПОМОЋ ЕУ ОД 2000. ГОДИНЕ ДО ДАНАС

Европска унија обезбедила је значајну финансијску подршку Србији кроз разноврсне инструменте, укључујући програм КАРДС, хуманитарну и макро финансијску помоћ. Последњих година међају се циљеви финансијске помоћи коју додељује ЕУ – некада је циљ помоћи била реконструкција земље а сада је она све више усмерена на изградњу институција, економски развој и реформе у складу са приоритетима из Европског партнерства. Од 1991. ЕУ је западном Балкану кроз разне програме помоћи дала 6 милијарди €. ¹⁸⁾

Програм помоћи КАРДС има националну и регионалну компоненту. Када је реч о КАРДС Националном програму, он је у Србији у складу са Вишегодишњим индикативним програмом за период 2002- 2004. био усмерен на економски развој и унапређење владавине права. Сектори који су били финансирани преко КАРДС Националног програма били су: мала и средња предузећа, медији и цивилно друштво, повратак и интеграција избеглица, јавне финансије, здравство, животна средина и правосуђе. Национални програм КАРДС је у периоду 2005- 2006. је био намењен, пре свега, стварању услова за привлачење домаћих и страних инвеститора. Поред тога, наставило се са подршком реформама јавне управе. Новац из Регионалног програма КАРДС је био првобитно усмерен на успостављање система заједничког управљања границама и стварање модерне царинске процедуре а затим и на прекограничну сарадњу, изградњу институција и заштиту животне средине. Србија је у периоду 2005-2006. коришћењем средстава из Регионалног КАРДС – а развила јаке институционалне капацитете за управљање границама. ¹⁹⁾

18) www.europa.org.rs.

19) www.europa.org.rs.

Када је 2007. године јединствени инструмент ИПА заменио све претходне програме помоћи, Србија се нашла у другој категорији земаља корисница овог програма – земље потенцијални кандидати. Основни циљ ИПА јесте да помогне Србији да се лакше избори са изазовима европских интеграција, да оствари напредак у Процесу стабилизације и придруживања као и да јој се омогући да спроведе реформе потребне за испуњавање Копенхагешких критеријума.²⁰⁾ Средства из ИПА фонда треба да помогну Србији у имплементацији Националног програма интеграције. Прецизније речено, ИПА треба да помогне Србији у :

- 1) испуњавању политичких захтева процеса Стабилизације и придруживања (изградња демократских институција, реформа јавне управе, реформа судства, борба против корупције, реформа полиције);
- 2) побољшању економске ситуације (запосленост, образовање, мала и средња предузећа, изградња инфраструктуре и рурални развој);
- 3) приближавању европским стандардима (јачање административних капацитета за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, припрема за увођење децентрализованог система за имплементацију и управљање европским фондовима);
- 4) прекограничној сарадњи са земљама кандидатима, потенцијалним кандидатима и државама чланицама.

	2007	2008	2009
Хрватска	138.5	146.0	151.2
Македонија	58.5	70.2	81.8
Турска	497.2	538.7	566.4
Албанија	61.0	70.7	81.2
Босна и Херцеговина	62.1	74.8	89.1
Црна Гора	31.4	32.6	33.3
Србија	186.7	190.9	194.8
Косово	63.3	64.7	66.1 ¹⁾

Табела 1: ИПА за период 2007-2009. према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру²¹⁾

20) Commission decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Serbia, COM (2007) 2497 of 18.06.2007, p. 5.

21) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/410>.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Компонента1	181.4	179.4	182.5	186.2	189.9	193.8
Компонента2	8.2	11.4	12.2	12.4	12.7	12.9
укупно	189.7	190.9	194.8	198.7	202.7	206.8

Табела 2: Индикативна расподела финансијских средстава ИПА за Србију по години и компонентама²²⁾

Табела 1 представља расподелу финансијских средстава ИПА на основу Вишегодишњег индикативног финансијског оквира и на основу ње се може закључити да се средства увећавају из године у годину с обзиром да се очекује да државе кориснице напредују у процесу европских интеграција. Већ је поменута флексибилност ИПА па се зато једном годишње врши ревизија финансијског оквира. Исту тенденцију потврђује и Табела 2 која показује како су финансијска средства ИПА за Србију распоређена према годинама и према компонентама.

Средства из Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) за 2007. у висини од 186 милиона евра искоришћена су за пројекте који се односе на реформу здравственог сектора, смањење загађења из термо електране „Никола Тесла“, безбедну пловидбу Дунавом, побољшање општинске администрације, равномеран регионални развој, подршку интерно расељеним лицима и избеглицама, оснивање канцеларије омбудсмана (Смањење загађења из термо електране Никола Тесла, Реформа здравственог сектора ургентне медицинске службе, Програм општинске помоћи, Пројекат подршке избеглицама и интерно расељеним лицима, Програм регионалног економског и социјалног развоја, информативни систем реке Дунав).²³⁾

Србија је 2008. године имала на располагању 190 милиона евра из ИПА фонда. Ова средства су уложена у пројекте који су у директној вези са увођењем правних тековина ЕУ. Међу пројектима из Националног ИПА програма за 2008. годину треба поменути следеће:

- *Јачање институционалних капацитета Националне банке Србије* – пројекат који има за циљ унапређење стручности и

22) <http://www.europa.org.rs/code/navigate.php?Id=848>.

23) www.europa.org.rs.

капацитета у смислу макроекономског и стратешког планирања и спровођења стратегија и политика.

- *Пројекат подршке избеглицима и интерно расељеним лицима* - има за циљ обезбеђење привременог смештаја кроз изградњу и доделу станова, расподелу пакета грађевинског материјала и акције стицања прихода и унапређења услова живота уопште.
- *Стипендије за обуку у области европских интеграција - пројекат који нуди специјализовану обуку за државне службенике на централном и нивоу локалне самоуправе, као и у на универзитетима или медијима, ради ефикасног суочавања са изазовима и могућностима које ће донети европска перспектива Србије.*
- *Борба против корупције* – циљ је оснивање Агенције за борбу против корупције.
- *Унапређење локалне самоуправе – унапређење институционалног и регулаторног оквира за инфраструктурне службе локалне самоуправе, као и трансформација јавних комуналних предузећа.*²⁴⁾

Када је реч о 2009. години, Србији је на основу националног програма ИПА додељено 194.8 милиона еура. Финансијска помоћ усмерена је на области као што су јачање владавине права, образовање, транспорт, и заштита животне средине.²⁵⁾ Србија такође учествује у бројним пројектима прекограничне сарадње са суседним земљама (Црна Гора, Хрватска, Босна и Херцеговина) који припадају следећим областима: инфраструктура, културна размена, заштита животне средине, научно истраживање, безбедност и спречавање криминала.

За разлику од КАРДС – а, ИПА програм помоћи спроводи Делегација Европске комисије у Београду. Припремни рад на успостављању Децентрализованог система спровођења програма ове помоћи је започет, али како се каже у Извештају Европске комисије за 2009. годину „потребни су опсежни напори“⁽²⁶⁾ како би се то и остварило. Децентрализовани систем управљања фондовима подразумева постепени пренос надлежности у управљању фон-

24) www.europa.org.rs.

25) *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину*, стр. 4.

26) *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину*, стр. 4.

довима са Делегације Европске комисије на институције државе кориснице. Поред Националног ИПА координатора који се брине о расподели средстава из ИПА фонда према компонентама и према појединачним пројектима у оквиру компонента, њему у раду помаже Сектор за управљањем европским фондовима који се, у институционалном систему Републике Србије, налази у оквиру Министарства финансија.

ЗАКЉУЧАК

Финансијска помоћ из претприступних фондова саставни је део процеса приступања ЕУ. Средства из ових фондова у великој мери помажу државама кандидатима и потенцијалним кандидатима да своје законодавство прилагоде европском а своје институције изграде тако да буду у стању да испуне обавезе из будућег чланства. На тај начин користи имају и државе кориснице помоћи и Европска унија. Државе имају вишеструке користи, поред тога што врше секторска прилагођавања правилима ЕУ, оне развијају и сопствене капацитете преко децентрализованог система управљања европским фондовима. То је важно и са позиција ЕУ јер ће будуће чланице бити спремне да ефикасно спроводе европске политике.

Свака држава било она кандидат или потенцијални кандидат или кандидат појединачним напретком у процесу европских интеграција „осваја“ средства из ИПА фонда. Тако промена њеног статуса у процесу приступања (из статуса потенцијалног кандидата у статус кандидата, из статуса кандидата у статус пуноправне чланице ЕУ) отвара приступ другим компонентама ИПА фонда. Административни капацитети су кључни елемент који је на оперативном нивоу потребан за управљање европским фондовима. Посматрано из те перспективе, општа је оцена да се Србија може похвалити добрим административним капацитетима.²⁷⁾ Међутим, оно што представља суштинску карактеристику процеса придруживања то је политика условљавања која ипак у крајњој инстанци доминантно утиче на напредак неке државе ка чланству у ЕУ. Последице такве политике се могу добро уочити у случају Србије. То не би требало да обесхрабрује већ Србија треба да настави са спровођењем реформи користећи поред осталог и средства из предприступних фондова. Процес спровођења унутрашњих реформи и

27) Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, 2/2009, Институт за политичке студије.

изградња сопствених капацитета за управљање европским фондовима у Србији се наставља. То је оно што зависи од државе. Оно пак, што не зависи од ње јесте политичка воља међу државама чланицама да процене да ли је Србија испунила предуслове за добијање вишег статуса у процесу приступања, у овом случају добијање статуса кандидата.

Jelena Todorovic

THE ROLE OF INSTRUMENTS OF PRE-ACCESSION IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The subject of this paper is to represent different instruments of pre-accession assistance that the European Union uses to support countries that are in the process of accession. The aim of this work is to show the role of these instruments for the association process and the benefits of these instruments not only for beneficiary states but for the European Union also. Using a comparative descriptive method, together with analysis of the content, the author tries to answer the following questions:

- how did EU pre-accession instruments evolve*
- what is the importance of these instruments for the process of accession to the EU*
- what is even more necessary in addition to these programs of financial assistance to a country advanced in the process of euro-integration.*

Key words: pre-accession instruments, European Union, beneficiary states, Serbia, Stabilisation and Association Process, institution building.

ЛИТЕРАТУРА

- Мишчевић, Тања, *Придруживање Европској унији*, ЕСПИ, Београд, 2005.
- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, 2/2009, Институт за политичке студије.
- *Using IPA and other EU funds to accelerate convergence and integration*, CEU, Budapest, 2008.
- Bailey and L. De Propis „A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, No. 42, 2004.

- *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину*, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2010, <http://www.seio.rs/>
- *Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, OJ L 210/82 of 17.06.2006.
- *Commission decision establishing a Multi beneficiary, Multi annual Indicative planning document (MIPD) 2007-2009*, COM (2007) 2205 of 29.05.2007.
- *Commission decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Serbia*, COM (2007) 2497 of 18.06.2007.
- *Commission decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2008-2010* http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_serbia_2008_2010_en.pdf.
- *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, OJ L 170 of 29.6.2007.
- *Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 15 December 2008 – 2007 Annual IPA Report*, COM(2008) 850.
- *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 248 of 16.09.2002.
- *Council Regulation (EC) No 1628/96 of 25 July 1996 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia*, OJ L 204, 14.8.1996.
- http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_en.htm 15.03.2010.
- http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm, 15.03.2010.
- Делегација Европске комисије у Београду, www.europa.org.rs, 15.03.2010.
- Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, www.seio.rs, 15.03.2010.

ABSTRACT

History of pre-accession assistance awarded by the European Union to the countries that are in the process of accession no dates back far into the past. It occurs simultaneously with the beginning of the process of large eastern enlargement after the Copenhagen summit 1993 where the criteria for membership in the EU were established. Fulfilling these criteria is not easy, especially for the countries of Central and Eastern Europe which were faced with a long road of internal reforms in order to become

EU members. The instruments of pre-accession financial assistance were necessary. The assistance that the EU has provided to these countries went through several funds that were directed to financing of various sectors in the beneficiary countries - PHARE, ISPA, and SAPARD. The common goal of all of pre-accession assistance programs is to build institutions that will be able to fully implement the obligations of future membership.

After the involvement of the countries of western – Balkans, the logic has remained the same, EU has introduced new funds. CARDS and IPA help those countries in approaching the european standards. Financial assistance which is very precisely directed to sectors where they need it most making easier process of difficult political and economic reforms. The task of this paper is to demonstrate importance of these instruments for the countries that participate in the process of accession by presenting various programs of pre – accession assistance. Particular emphasis is placed on Serbia, which belongs to the group of beneficiary countries. The paper presents history of the relationship between Serbia and EU including these various EU programs of pre – accession assistance that Serbia used so far.

Овај рад је примљен 24. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.