

PREPRISTUPNA POMOĆ ZA BOSNU I HERCEGOVINU S POSEBNIM NAGLASKOM NA REGIONALNU ISKORIŠTENOST SREDSTAVA

<https://doi.org/10.47960/2831-0322.2023.2.27.165>

Sažetak

Prepristupna pomoć kao neizostavan segment procesa pristupanja svake zemlje kandidatkinje ili potencijalne kandidatkinje Europskoj uniji neiscrpna je tema stručnih i znanstvenih promišljanja vezanih za istraživanja o europskim integracijama. Bosna i Hercegovina u svim etapama svojih odnosa s Europskom unijom koristila je određene financijske instrumente u različitim obimima svojih apsorpcijskih kapaciteta. Stoga rad obrađuje okvire dosadašnjih i trenutačnih programa u kojima sudjeluje BiH, uključujući analizu kako su se tijekom vremena mijenjale politike EU-a u ovome području pa tako i formalne i sadržajne odrednice instrumenata prepristupne pomoći Unije. Poseban fokus istraživanja usmjeren je na regionalni aspekt ponuđenih i iskorištenih potencijala ove vrste financijske pomoći, to jest kvantitativnu i kvalitativnu procjenu konkretnih projekata provedenih u nekoliko županija, a sve radi grupiranja postojećih izazova i poboljšanja iskorištenosti aktualnoga instrumenta u navedenim područjima na temelju prethodno naučenih lekcija.

Ključne riječi: *prepristupna pomoć; Bosna i Hercegovina; Europska unija; regionalni razvoj.*

SANJA BAZINA
CRNOKIĆ*

ŽANA MRKONJIĆ**

Pregledni članak

Review article

UDK: 332.12(497.6):

[339.923:061.1EU

Primljeno: 18. srpnja 2023.

* dr. sc. Sanja Bazina
Crnokić, doc.,
Sveučilište u Mostaru,
sanja.bazina.crnokic@
sum.ba

** dr. sc. Žana Mrkonjić,
izv. prof., Sveučilište
u Mostaru, zana.
mrkonjic@sum.ba

1. Instrument za pretpristupnu pomoć 2007. – 2013. – IPA

Instrument za pretpristupnu pomoć, poznatiji kao IPA, inovativan je instrument financijske pomoći namijenjen državama kandidatima i potencijalnim kandidatima s konkretnom svrhom potpore njihovim reformama na integracijskome putu. Tako je objedinjena sveukupna dosadašnja potpora u pristupnome procesu, koja je do sada bila pružana kroz nekoliko različitih instrumenata kao što su PHARE, ISPA, SAPARD, pretpristupni instrument Turske te program CARDS za zapadni Balkan. Navedene promjene činile su dio paketa reformi regionalne i kohezijske politike i pratećih financijskih instrumenata iz 2006. godine. Sve je to bila posljedica proširenja Unije, koje je uzrokovalo povećanje razlika među postojećih 25 članica, ali i povećanje gospodarskih razlika među regijama te povećanje razlika u strukturi i stopi zaposlenosti.

Istodobno, nove države članice suočile su se s izazovima uspostavljanja odgovarajućih upravljačkih struktura za učinkovitu provedbu strukturnih fondova. Konkretnije rečeno, reforma kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. poduzeta je radi izravnijega poticanja gospodarskoga rasta i kako bi se sredstva preusmjerila najpotrebitijim regijama i najpotrebitijim korisnicima, posebno novim članicama, te dodatno osposobljavali korisnici za pripremu kvalitetnih projekata, pravodobno povlačenje sredstava EU-a i učinkovitu provedbu projekata.¹

Stoga je Instrument za pretpristupnu pomoć za razdoblje 2007. – 2013. uspostavljen Uredbom Vijeća o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA), koja zajedno s relevantnom provedbenom Uredbom Komisije čini pravni temelj za korištenje ove vrste financijske pomoći. U skladu s navedenim pomoć se pruža zemljama navedenima kao tadašnji kandidati i potencijalni kandidati u njihovu postupnom usklađivanju sa standardima i politikama Europske unije, uključujući prema potrebi pravnu stečevinu radi članstva. Pri tomu razlikuje se mogućnost korištenja pojedinih sastavnica u smislu da države kandidati koriste svih pet sastavnica kako slijedi: (a) Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija; (b) Prekogranična suradnja; (c) Regionalni

¹ Usp. Marija Vojnović, „Strukturni fondovi Europske unije i IPA – Instrument pretpristupne pomoći“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 8 (2008.) 2, str. 372.

razvoj; (d) Razvoj ljudskih potencijala; (e) Ruralni razvoj, a države potencijalni kandidati samo prve dvije navedene sastavnice.

Politički okvir pomoći za pretpriступno razdoblje određuje se na temelju europskoga i pristupnoga partnerstva te se uzimaju u obzir i izvješća i strateški dokumenti sadržani u godišnjemu paketu Komisije za proširenje.² Pored navedenih propisa EU-a dodatni pravni temelj čine i okvirni sporazumi, zaključeni sa svakom državom korisnicom. S tim u vezi, u odnosu na Bosnu i Hercegovinu treba spomenuti Okvirni sporazum između Bosne i Hercegovine i Komisije Europskih zajednica koji, između ostaloga, regulira strukture i organe upravljanja, akreditiranje i prenošenje upravljačkih ovlasti u okviru decentraliziranoga sustava upravljanja, opća pravila o financijskoj pomoći, opća pravila provedbe itd.³

Planirano je da novi instrument pruži financijsku pomoć svim relevantnim zemljama u proračunskome razdoblju 2007. – 2013. u ukupnome iznosu od 11,468 milijardi eura, pri čemu će se godišnje omotnice u pravilu povećavati tijekom razdoblja 2007. – 2013. godine. Pomoć u predviđenim iznosima uzet će u obzir različite ciljeve i napredak u svakoj zemlji, pružajući tako ciljaniju i učinkovitiju potporu u skladu s potrebama i napretkom. Svim zemljama IPA će pomoći, između ostaloga, kako bi ojačale demokratske institucije i vladavinu prava, reformirale javnu upravu, provele ekonomske reforme, povećale zaštitu ljudskih i manjinskih prava.⁴

Potpora se pruža na temelju višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata izrađenih po zemljama uz savjetovanje s nacionalnim mjerodavnim tijelima kako bi se poduprle nacionalne strategije i osigurala uključenost dotične zemlje, pri čemu prema potrebi u procesu sudjeluju i civilno društvo i ostali dionici, a u obzir se uzimaju i drugi programi pomoći. Višegodišnji indikativni planski dokumenti navode indikativne alokacije za glavne prioritete unutar svake sastavnice, vodeći računa o indikativnoj raspodjeli po zemljama i po sastavnici predloženoj u višegodišnjemu indikativnom financijskom okviru.

² Članak 1., 3., 4. Uredbe Vijeća (EZ), br. 1085/2006 od 17. srpnja 2006. o uspostavljanju Instrumenta pretpriступne pomoći (IPA), *Službeni list Europske unije*, L 210/82, 31. 7. 2006.

³ Okvirni sporazum između Bosne i Hercegovine i Komisije Europskih zajednica o pravilima suradnje koja se odnosi na financijsku pomoć EZ Bosni i Hercegovini u okviru implementacije pomoći preko Instrumenta pretpriступne pomoći (IPA), dostupno na: <https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/ipa-okvirni-sporazum-između-bih-i-komisije-ez_1599129935.pdf> (12. listopada 2022.).

⁴ Council adopts new instrument to govern EU financial assistance to candidate and potential candidate countries for EU membership, IP/06/1004, Brussels, 17 July 2006.

Također određuju, prema potrebi, svako financiranje za višedržavne programe i horizontalne inicijative. Dalje, na temelju ovih višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata s trogodišnjom perspektivom i godišnjim revidiranjem pomoć se konkretizira kroz višegodišnje ili godišnje programe, izrađene za pojedinu zemlju i sastavnicu ili, prema potrebi, za skupine zemalja ili temu.⁵ Tako je Višegodišnji indikativni financijski okvir koji pokriva razdoblje 2008. – 2010. i potvrđuje brojke iz 2007. godine usvojila Komisija u sljedećim iznosima (u milijunima eura):⁶

Država	2007.	2008.	2009.	2010.	2007. – 2010.
<i>Hrvatska</i>	141.2	146.0	151.2	154.2	592.6
<i>Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija</i>	58.5	70.2	81.8	92.3	302.8
<i>Srbija</i>	186.7	190.9	194.8	198.7	771.1
<i>Kosovo*</i>	68.4	64.7	66.1	67.3	266.5
<i>Crna Gora</i>	31.4	32.6	33.3	34.0	131.3
<i>Bosna i Hercegovina</i>	62.1	74.8	89.1	106.0	332.0
<i>Albanija</i>	61.0	70.7	81.2	93.2	306.1
<i>Ukupno zapadni Balkan</i>	609.3	649.9	697.5	745.7	2702.4

No kroz IPA-u predviđena potpora za proces reformi i cjelokupan razvoj država regije nadopunjena je iz nekoliko drugih izvora kao što su krediti Europske investicijske banke (EIB-a) koja je povećala svoje zajmove zapadnomu Balkanu s ukupno 1,9 milijardi eura za razdoblje 2005. – 2007., do procijenjenih 2,8 milijardi eura za razdoblje 2008. – 2010. te boljom koordinacijom s međunarodnim financijskim institucijama (IFIs) i drugim donatorima. Tako je Komisija udvostručila svoje napore u koordinaciji s međunarodnim financijskim institucijama i bilateralnim donatorima kako bi iskoristili najveći iznos za moguće podrške za glavne potrebe modernizacije i razvoja regije, spajanje bespovratnih sredstava i zajmova.⁷

Osim financijske pomoći za pojedine zemlje programi za više korisnika podržavaju zajedničke projekte nekoliko partnera, u područjima kao što su ekonomski i socijalni razvoj, razmjena studenata i akademskoga osoblja,

⁵ Članak 6. i 7. Uredbe Vijeća o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA).

⁶ Zagreb Summit – recent achievements in regional cooperation and concrete measures to make the EU perspective tangible for the citizens of the Western Balkans, MEMO/07/169, Brussels, 8 May 2007.

⁷ Financial assistance to the Western Balkans – Donor cooperation, MEMO/08/144, Brussels, 5 March 2008.

podrška civilnomu društvu, reforma uprave i pravosuđa, borba protiv organiziranoga kriminala i korupcije i smanjenje rizika od katastrofa, što je za razdoblje 2008. – 2010. iznosilo 458,4 milijuna eura. Također, ne smije se zaboraviti ni pomoć EU-a u jačanju veza sa susjednim zemljama, uključujući države članice EU-a, kroz projekte prekogranične suradnje.⁸ Primjer takva programa jest Jadranski IPA program prekogranične suradnje 2007. – 2013. između triju država članica EU-a (Grčka, Italija, Slovenija), jedne države kandidatkinje (Hrvatska) i triju zemalja potencijalnih kandidatkinja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora), čija vrijednost iznosi otprilike 90 milijuna eura, nadopunjeno s oko 16 milijuna eura nacionalnoga financiranja iz zemlje sudionice, što daje ukupnu vrijednost programa od oko 106 milijuna eura.⁹ Bosna i Hercegovina kao potencijalni kandidat bila je, dakle, u cjelokupnu sedmogodišnjem razdoblju IPA-e u mogućnosti koristiti prve dvije sastavnice i to u okviru sljedećih iznosa po pojedinim godinama:¹⁰

Sastavnica	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
<i>Pomoć tranziciji i izgradnji institucija</i>	58.1	69.9	83.9	100.7	102.7	102.7	103.5
<i>Prekogranična suradnja</i>	4	4.9	5.2	4.7	4.7	5.2	5.3
<i>Ukupno</i>	62,1	74.8	89.1	105.4	107.4	107.9	108.8

Od ukupna iznosa IPA sredstava alociranih za BiH iz državnih programa, tj. prve sastavnice IPA 2007. – 2013. (513,246 milijuna eura), zaključno s 2015. godinom, ugovoreno je više od četiri petine (83 %) ili 427,624 milijuna eura. Postotak ukupno isplaćenih sredstava izvođačima koji implementiraju IPA projekte iz državnih programa 2007. – 2013. bio je na razini od 63 % ili 325,191 milijuna eura. U kontekstu financijske iskorištenosti sredstava iz IPA sastavnice I potrebno je razlikovati izdvojena (alocirana) sredstva iz godišnjega IPA državnog programa pomoći koji predstavljaju ukupnu vrijednost za taj program/paket, ugovorena sredstva za koje je provođenje tenderskih procedura Delegacije EU-a okončano, odnosno odabran najbolji ponuđač i gdje se očekuje početak implementacije te utrošena sredstva koja se isplaćuju

⁸ Commission adopts multi-annual planning of financial assistance to the Western Balkans and Turkey, IP/08/1425, Brussels, 29 September 2008.

⁹ Adriatic IPA Cross-border Co-operation Programme 2007-13, MEMO/09/37, Brussels, 28 January 2009.

¹⁰ Dostupno na: <http://europa.ba/?page_id=514> (12. listopada 2022.).

implementatoru na osnovi zaključenoga ugovora, usvojenoga početnog radnog plana aktivnost te plana povlačenja financijskih sredstava, što sveukupno gledano u usporednoj analizi izgleda, kako slijedi:¹¹

Program	Rok za ugovaranja	Alocirano (mil. €)	Ugovoreno (mil. €)	Ugovoreno/alocirano %	Isplaćeno (mil. €)	Isplaćeno/alocirano %	Broj ugovora u implementaciji
Državni program za BiH IPA 2007	studenj 2010.	49,736	46,734	94 %	46,631	94 %	–
Državni program za BiH IPA 2008	srpanj 2012.	66,754	62,380	93 %	59,314	89 %	1
Državni program za BiH IPA 2009	lipanj 2013.	80,500	79,900	99 %	65,131	81 %	10
Državni program za BiH IPA 2010	siječanj 2014.	98,288	96,980	99 %	62,142	63 %	33
Državni program za BiH IPA 2011	lipanj 2015.	91,280	65,507	72 %	41,986	46 %	43
Državni program za BiH IPA 2012	lipanj 2016.	84,770	54,530	64 %	30,988	37 %	26
Državni program za BiH IPA 2013	lipanj 2017	41,916	21,589	52 %	18,996	45 %	3
IPA UKUPNO:		513,246	427,624	83 %	325,191	63 %	113

2. Instrument za pretpristupnu pomoć 2014. – 2020. – IPA II

Nastavno na Instrument za pretpristupnu pomoć 2007. – 2013. za sljedeću proračunsku perspektivu za razdoblje 2014. – 2020. Europska unija za države u procesu proširenja osmislila je novi Instrument za pretpristupnu pomoć IPA II. EU je kroz ovo financiranje od ukupno 11 milijardi eura podržala reformske napore država zapadnoga Balkana i Turske u predviđenih 7 godina. Dotične zemlje bile su uključene u identifikiranje ključnih područja u kojima će imati najviše pomoći, no i ostali akteri, poput Europskoga parlamenta i zemalja članica kao i civilno društvo, međunarodne organizacije i financijske institucije, adekvatno su konzultirani.

Osiguravajući kontinuitet s prijašnjom IPA-om, novi instrument IPA II djelovao je prema pojednostavljenim pravilima kako bi korisnicima olakšao

¹¹ Sumarni pregled ugovorenih i isplaćenih sredstava iz IPA alokacija/financijskih ugovora za razdoblje 2007. – 2013., Komponenta I, Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH.

pristup financiranju i stvorio mogućnost biti više usmjeren na rezultate, fleksibilan i prilagođen specifičnim potrebama, pri čemu dobro definiran skup pokazatelja i ciljeva omogućuje točno praćenje i evaluaciju programa.¹² Iako se prethodni instrument pokazao kao prilično uspješan, na temelju mnogih naučenih lekcija predložena su brojna poboljšanja za iduće razdoblje kao što su: koherentniji odraz političkih prioriteta u višegodišnju strategiju, ciljajući na ključne sektore za reformu, prilagođeniji pristup koji odražava potrebe zemalja, povećana fleksibilnost i pojednostavljenje za brži i lakši pristup financiranju, veći fokus na rezultate – sustav poticaja za učinak koji će pomoći u raspodjeli lakšega financiranja zemalja i sektora s najboljim rezultatima.

Istodobno, ovakve inovacije IPA-e zahtijevale su jaču političku predanost, ali trebale su i omogućiti poboljšanu predvidljivost za zemlje korisnice tako da mogu posvetiti više svojih resursa stvarnoj provedbi.¹³ Temeljnu odredbu za korištenje ovoga instrumenta svakako čini relevantna Uredba kojom je isti uspostavljen. Stoga, Uredba o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći regulira IPA-u II kao potporu korisnicima (Albaniji, Bosni i Hercegovini, Islandu, Kosovu, Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj, Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji) pri donošenju i provedbi političkih, institucionalnih, pravnih, administrativnih, društvenih i gospodarskih reformi, a koje su tim korisnicima potrebne za postizanje usklađenosti s vrijednostima Unije te za postupno usklađivanje s pravilima, normama, politikama i praksama Unije radi članstva u istoj.

Umjesto prijašnjih pet sastavnica navode se sljedeća područja politika, dostupna u cijelosti svim korisnicima, bez obzira na status kandidata: reforme tijekom pripreme za članstvo u Uniji i s tim povezana izgradnja institucija i kapaciteta; društveno-gospodarski i regionalni razvoj; zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, promicanje ravnopravnosti spolova i razvoj ljudskih potencijala; poljoprivredni i ruralni razvoj; regionalna i teritorijalna suradnja. Važno je napomenuti i dodatnu pozornost koja se posvećuje strateškomu planiranju, u smislu pružanja pomoći na osnovi okvirnih strateških dokumenata

¹² IPA II: Over €11 billion to support reform efforts in enlargement countries, European Commission press release, Brussels, 26 September 2014.

¹³ Statement by EU Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy Štefan Füle on the budget proposals for EU external instruments from 2014- 2020, MEMO/11/885, Brussels, 7 December 2011.

jedne ili više zemalja koje Komisija u partnerstvu s korisnicima utvrđuje za vrijeme trajanja višegodišnjega financijskog okvira Unije.¹⁴

Dodatna pravila i uvjeti za pružanje financijske pomoći Unije za djelovanja, uključujući programe djelovanja i druge mjere, u okviru nekoliko instrumenata za financiranje vanjskoga djelovanja za razdoblje 2014. – 2020., pa tako i IPA-e II, sadržana su u Uredbi o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskoga djelovanja.¹⁵ Nadalje, relevantna provedbena Uredba Komisije utvrđuje posebna pravila o uspostavljanju jedinstvenih uvjeta za provedbu prethodno navedenih propisa Uredbe (EU) u vezi s načinima provedbe, financijskim upravljanjem, praćenjem, evaluacijom i izvještavanjem, transparentnosti i vidljivosti pomoći u okviru instrumenta IPA II kao i posebna pravila za prekograničnu suradnju u području politike „regionalna i teritorijalna suradnja“ i pomoć u okviru programa ruralnoga razvoja u području politike „poljoprivreda i ruralni razvoj“.¹⁶

Bosna i Hercegovina kao korisnik IPA-e II zaključila je ponovno Okvirni sporazum s Europskom komisijom o aranžmanima za provedbu ove vrste financijske pomoći, čime je izvršena i obveza u skladu s člankom 8. Uredbe o IPA-i II.¹⁷ Indikativna alokacija sredstava namijenjenih Bosni i Hercegovini u okviru IPA-e II 2014. – 2020. u milijunima eura, ne uključujući sredstva za prekograničnu suradnju, prikazana je u sljedećoj tablici:¹⁸

¹⁴ Članak 1., 3., 6. Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II), *Službeni list Europske unije*, L 77, 15. 3. 2014., 11-26.

¹⁵ Uredba (EU) br. 236/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja, *Službeni list Europske unije*, L 77/95, 15. 3. 2014.

¹⁶ Provedbena Uredba Komisije (EU) br. 447/2014 od 2. svibnja 2014. o posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II), *Službeni list Europske unije*, L 132/22, 3. 5. 2014.

¹⁷ Okvirni sporazum između Bosne i Hercegovine i Europske komisije o aranžmanima za provedbu financijske pomoći Unije Bosni i Hercegovini u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II), *Službeni glasnik BiH* – „Međunarodni ugovori“, broj 6/15.

¹⁸ Dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/bosnia-and-herzegovina-financial-assistance-under-instrument-pre-accession-assistance-ii-ipa-ii_en> (17. listopada 2022.).

Bosna i Hercegovina	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno 2014. - 2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno 2018. - 2020.	Ukupno 2014. - 2020.	Relevantnost klimatskih promjena (%)
Demokracija i vladavina prava:	9.7	39.7	21.9	44.8	116.1	22.4	39.3	45.4	107.1	223.2	
Demokracija i upravljanje	7.9	17.2	18.9	15.3	59.3	47.3				106.6	
Vladavina prava i temeljna prava	1.8	22.5	3.0	29.5	56.8	59.8				116.6	
Konkurentnost i rast:	66	0	25.1	30	121.1	80.1	65.5	62.2	207.8	328.9	
Okoliš, klimatsko djelovanje i energija	51	0	0	0	51.0	63.2				114.2	40 %
Transport	0	0	0	20	20.0	21.7				41.7	40 %
Konkurentnost, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj	14	0	20	0	34.0	65.4				99.4	
Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike	0	5.1	10	16.1	16.1	57.7				73.8	
Ukupno	75.7	39.7	47	74.8	237.2	102.5	104.8	107.6	314.9	552.1	

U okviru političkoga područja regionalne i teritorijalne suradnje također su odvojena značajna sredstva za financiranje različitih vrsta projekata u predmetnome razdoblju. Jedan od važnih programa prekogranične suradnje svakako je Program prekogranične suradnje za Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu i Crnu Goru u vrijednosti od oko 67 milijuna eura, od čega 57 milijuna eura dolazi iz Fonda za regionalni razvoj i Instrument pretpristupne pomoći, kojemu su ciljevi poboljšati kvalitetu zajedničkih javnih usluga u regiji, promicati razvoj održivih turističkih aktivnosti i jačati konkurentnost lokalnih poduzeća.¹⁹

Također, radi povezivanja zemalja članica i onih iz procesa proširenja Europska komisija usvojila je i novi program transnacionalne suradnje Interreg VB Jadransko-jonski (ADRION), vrijedan više od 83,4 milijuna eura iz

¹⁹ €57 million of EU funds for enhanced cross-border cooperation between Croatia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro, European Commission – Announcement, Brussels, 25 November 2015.

Europskoga regionalnog Fonda za razvoj (ERDF) i gotovo 16 milijuna eura iz Instrumenta pretpristupne pomoći – IPA-e II. Ukupna vrijednost programa suradnje s uključenim nacionalnim doprinosima iznosila je 118 milijuna eura te je podržavao provedbu prioriteta Strategije Europske unije za Jadransko-jonsku regiju (EUSAIR). Cilj je bio poboljšati gospodarsku, društvenu i teritorijalnu koheziju regije, uključujući četiri zemlje EU-a (Grčka, Hrvatska, Italija i Slovenija), uz sudjelovanje Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Srbije.²⁰ U sljedećoj tablici prikazane su IPA II 2014. – 2020. obveze za sve zemlje korisnice, uključujući DG AGRI (IPARD), DG REGIO (CBC s MS) i EAC (Erasmus+) i isključujući doprinose za FRIT (Instrument EU za izbjeglice u Turskoj) i TF Madad (Regionalni zakladnički fond EU za Siriju):²¹

Država	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno 2014. – 2020.
<i>Albanija</i>	68.7	91.9	82.7	80.2	107.4	91.2	236.6	758.0
<i>Bosna i Hercegovina</i>	75.7	39.7	47	74.8	83.8	103.2	112.3	539.6
<i>Kosovo*</i>	66.75	82.1	73.86	78.16	91.3	89.3	91.7	573.1
<i>Crna gora</i>	39.5	36.4	35.4	41.4	44.2	42.3	31.7	269.2
<i>Sjeverna Makedonija</i>	81.7	67.2	64.6	82.2	99.2	111.0	127.2	633.0
<i>Srbija</i>	189.1	216.1	189.4	166.7	214.1	211.0	218.1	1,404.4
<i>Turska</i>	619.6	625.7	629.2	508.6	386.8	248.3	168.2	3,186.5
<i>Višedržavni programi</i>	248.1	359.1	441.6	458.2	516.3	632.4	664.1	3,319.7
Ukupno	1,543.1	1,649.9	1,391.2	1,521.5	1,566.2	1,483.1	1,528.5	10,683.5

Sveukupno gledano, bez obzira na izazove u pojedinim državama korisnicama, kroz ovaj instrument Europska unija uspjela je u osiguravanju potrebne tehničke i financijske pomoći zemljama kandidatima kao i potencijalnim kandidatima ohrabrujući njihov rast i održivi razvoj. Dodatno, sredstva iz IPA-e II ulagala su se u sektorske politike na temelju već spomenutih strateških dokumenata i pratećih akcijskih planova. Također, IPA fond utjecao je na tješnju suradnju zemalja korisnica u okviru EU integracija, jačanje njihovih konkurentnosti i prihvaćanje novih gospodarskih mogućnosti. Zbog noviteta IPA-e II investicije su više nego prije bile usklađene sa specifičnim potrebama

²⁰ EU invests nearly €100 million to boost transnational cooperation in the Adriatic-Ionian region, European Commission – Announcement, Brussels, 20 October 2015.

²¹ Dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en> (18. listopada 2022.).

svih prioritetnih područja i omogućile razvoj ciljanih politika prilagođenih pojedincu i potrebama zemlje partnera.²²

3. Usklađenost IPA sredstava sa specifičnim potrebama prioritetnih područja

Osvrnemo li se na razdoblje koje se u BiH obično računa prije i poslije ratnih sukoba, onda možemo kazati kako je od završetka rata u Bosni i Hercegovini Europska unija za ovu zemlju, u skladu s iznesenim činjenicama, osigurala više od tri milijarde eura sredstava pomoći,²³ pri čemu se u razdoblju 1995. – 2000. uglavnom odnosila na humanitarnu pomoć, povratak izbjeglica i obnovu infrastrukture. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sredstva EU-a usmjeravana su prvih šest godina putem CARDS programa, a potom Instrumenta pretpristupne pomoći, u tri financijske perspektive kroz IPA-u I, II i III kao pomoć Bosni i Hercegovini u prilagođavanju gospodarskoga, političkoga, sigurnosnoga i društvenoga sustava zahtjevima budućega članstva u EU-u.

Upravo je na temelju dostupnih podataka koji se odnose na dva protekla Instrumenta pretpristupne pomoći u ovome radu provedeno istraživanje na regionalnome području unutar jednoga entiteta, Federacije BiH, te Brčko distrikta kako bi se identificiralo kakav je trend usklađenosti IPA-inih sredstava sa specifičnim potrebama prioritetnih područja i koje je sektore na promatranim područjima alokacija sredstava pratila. Istraživanje je vođeno usmjerenjem da se navedu svi projekti u okviru IPA-e I (2007. – 2013.), IPA-e II (2014. – 2020.) i programa EU-a u istim razdobljima u kojima su sudjelovala tijela/upravne organizacije/upravne osobe s javnim ovlastima županije/grada/općine.

²² Suada A. Džogović i dr., „The effects of IPA II pre-accession assistance instruments in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Turkey“, *Management: Journal of Contemporary Management Issues*, 26 (2021.) 2, str. 252.

²³ Dostupno na: <http://europa.ba/?page_id=5612> (30. siječnja 2023.).

Županija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost, EUR
HBŽ	IPA II	Održivo upravljanje kamenim agregatima – SARMA	1. 12. 2009. – 31. 10. 2011.	1.992.000
HBŽ	IPA II	Održivo planiranje kamenih agregata u jugoistočnoj Europi – SNAP SEE	1. 10. 2021. – 30. 11. 2014.	1.733.928,80
HBŽ	IPA II	Mehanizam za poticanje inovacija u jugoistočnoj Europi - FINNO	1. 3. 2011. – 28. 2. 2014.	1.527.500,00
HBŽ	IPA II	Jačanje i umrežavanje malih aerodroma na Jadranskom području – A3-NET	1. 12. 2010. – 31. 5. 2014.	4.400.000,00
HBŽ	IPA II	Prekogranično zračno povezivanje – CAN	1. 10. 2012. – 31. 5. 2016.	4.249.473,00
HBŽ	IPA II	Mineralna ležišta od javnog značaja – MINATURA 2020	1. 2. 2015. – 31. 1. 2017.	2.092.687,50
HBŽ	IPA II	ForestEye – Zaštita prirode i okoliša od šumskih požara	9. 3. 2015. – 8. 3. 2017.	651.524
HBŽ	IPA II	Staza Gospi Sinjskoj	2013. – 2015.	558.031,00
HBŽ	IPA II	Poboljšanje laboratorijskog i dijagnostičkog operativnog sustava (LAB-OP)	15. 5. 2020. – 14. 5. 2022.	978.236,45
HBŽ	IPA II	Zdrava prehrana predškolske djece (HEPSC)	1. 10. 2020. – 30. 9. 2022.	657.923

Izvor: istraživanje autorica

Pozivajući se na Županijsku strategiju kao ključan strateško-planski dokument koji služi kao osnova planskoga usmjerenja razvoja županije, a ujedno je usklađena s planskim razdobljem na razini Europske unije, što stvara pretpostavku i preduvjet za apliciranje za korištenje sredstava Europske unije za financiranje razvojnih prioriteta županije, HBŽ je zadržao prethodnu viziju razvoja, kao izbor da postane moderna zajednica temeljena na:

- načelima održivoga gospodarstva u kojoj žive poduzetni i zadovoljni ljudi
- županija koja optimalno iskorištava svoje potencijale i pozitivno utječe na poslovno okruženje s očuvanim okolišem i kulturnim naslijeđem, koji je čine privlačnom za investicije, život i turističku posjetu.

U sektoru ekonomskoga razvoja okosnicu razvoja predstavlja podršku razvoju poduzetničke infrastrukture, MSP i obrtništva, unapređenje konkurentnosti poljoprivrede kao i poticanje održiva ruralnog turizma. Poseban je fokus na podršci izvozu, transferu i razvoju tehnologija.

U sektoru društvenoga razvoja Strategija se usredotočuje na unapređenje odgojno-obrazovnog sustava i sustava zdravstvene i socijalne zaštite. U području održivoga upravljanja okolišem, prirodnim i infrastrukturnim resursima Strategija se koncentrira na razvoj suvremene infrastrukture i očuvanje i održivo korištenje prirodnih resursa. Strategija posebnu pažnju usredotočuje i na primjenu integralnoga pristupa razvoju te upravljanje rizicima. Razvidno je kako iskorištenost dosadašnjih sredstava kroz IPA programe nije usklađena sa strateškim razvojnim ciljevima i potrebama ove regije.

Važno je naglasiti da ukupnu navedenu financijsku vrijednost ne možemo promatrati kao ukupnu financijsku povlasticu za pojedinačne projekte jer se iznos odnosi na ukupnu vrijednost projekta, a županija kao takva dobiva jedan njezin dio.

Županija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost, EUR
ZHŽ	IPA II	COMPETE PLAMET (Programme Interreg IPA CBC, Croatia-Bosnia and Herzegovina-Montenegro 2014-2020 (IPA II))	15. 10. 2017. – 14. 4. 2020.	1.603.369,21
ZHŽ	IPA II	CYCLING RURAL (Programme Interreg IPA CBC BiH-MNE 2014-2020)	1. 10. 2019. – 1. 9. 2021.	494.184,64
ZHŽ	IPA II	Adriatic Canyons Adventure Tours – ADRIATIC CANYONING (Interreg-IPA CBC programme CRO-BiH-MNE 2014-2020)	1. 7. 2017. – 31. 12. 2019.	1.880.297,68
ZHŽ	IPA II	Q-Access-HC – Quality and Accessibility Improvement of Health Care in Cross-Border Area of Adriatic Hinterland	1. 6. 2017. – 1. 3. 2019.	500.643,57
ZHŽ	IPA II	Pesticide Control and Reduction-PESCAR (Interreg IPA Hrvatska – Bosna i Hercegovina – Crna Gora 2014.- 2020.)	1. 7. 2017. – 31. 12. 2019.	601.639,26
ZHŽ	IPA II	Od srednjovjekovnih utvrda u Hercegovini do austrougarskih utvrda u Crnoj Gori „FORT-NET“ financira Europska unija u okviru IPA programa prekogranične suradnje Bosna i Hercegovina – Crna Gora (2014. – 2020)	1. 10. 2019. – 30. 9. 2021.	470.079,65
ZHŽ	IPA II	YOUth Drive – Program for raising awareness on proper waste managementa and empowering legislators for taking action	15. 11. 2019. – 1. 10. 2021.	279.200,48

Županija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost, EUR
ZHŽ	IPA II	HERITAGE REVIVED – Očuvanje, vrednovanje i promocija kulturne baštine na rubovima urbanih područja	15. 10. 2020. – 14. 10. 2022.	1.965.441,19
ZHŽ	IPA II	IMPACT – Poboljšanje kvalitete palijativne skrbi u prekograničnom području	1. 7. 2020. – 30. 6. 2022.	890.347,40
ZHŽ	IPA II	ON TIME – Prevencija i rano otkrivanje za efikasnije liječenje karcinoma dojke i debelog crijeva	1. 6. 2020. – 31. 5. 2022.	813.445,71
ZHŽ	IPA II	HOLISTIC – Holistički model integralne zaštite od šumskih požara – 19 partnera	30 mjeseci 2014. – 2017.	9.363.801,29

Izvor: istraživanje autorica

Zadnji projekt svakako je u skladu s regionalnim potrebama, što govori i uključivanje 19 partnera, s jedne strane, i, s druge, činjenicu da se u Zapadnohercegovačkoj županiji nalazi šest međunarodnih graničnih prijelaza s RH (GP Bijača, GP Zvirici, GP Crveni Grm, GP Orahovlje u Gradu Ljubuško-me, GP Gorica u Općini Grude i GP Osoje u Općini Posušje), od kojih je GP Bijača jedini granični prijelaz u Hercegovini s potpunim inspekcijskim nadzorom, na kojemu je dopušten izvoz svih proizvoda biljnoga i životinjskoga podrijetla. Također, kroz ŽZH prolazi i dio koridora Vc koji je vezan s GP Bijača.

Prema dostupnim podacima i svim gospodarskim pokazateljima gospodarstvo ŽZH dinamično je i snažno. No, u poslovnome okružju na lokalnoj razini i dalje ima prostora za poboljšanje u smislu pružanja javnih usluga, odnosno ubrzavanja procedura pri donošenju odluka i ubrzanju procedura izdavanja relevantnih dozvola za potrebe gospodarstva. No, ta se potreba ne odražava u implementiranim projektima kao ni činjenici da u ŽZH izvozno orijentirani sektor zauzima znatan udio u gospodarstvu radi povećanja konkurentnosti za koji je nužno poticati razvoj novih tehnologija, proizvodnju gotovih proizvoda, pri čemu je bitan naglasak na jačanju suradnje između privatnoga i javnoga sektora s akademskom zajednicom.

Usklađenost IPA sredstava sa specifičnim potrebama sektora turizma značajno je prisutna u dosad iskorištenim IPA sredstvima, iako je ovaj sektor u razvoju. No, buduća sredstva svakako se mogu usmjeriti na naglašene strateške županijske potrebe rada na razvoju specifičnih turističkih proizvoda i

sadržaja kako bi se omogućilo ljudima iskorištavanje potencijala i povećanje prihoda kroz turizam. Također, turizam ima i funkciju afirmiranja županije i mobiliziranja lokalnih resursa.

Županija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost, EUR
Županija Posavska	IPA I	IRRI – Projekt navodnjavanja	11. 12. 2012. – 10. 6. 2014.	113.343,50
Županija Posavska	IPA II	IPA 2015	kolovoz 2017. – svibanj 2019.	41.500
Županija Posavska	IPA II	IPA II 2020	siječanj 2018. – travanj 2020.	37.900
Županija Posavska	IPA II	Invest in Lipik, Orašje and Garešnica – Invest in LOG	2017. – 2019.	731.906,95
Županija Posavska	IPA II	Partnerstvo za upošljavanje u Posavini	2017. – 2018.	171.120,82
Županija Posavska	IPA II	Municipality of Orasje sustainable local economic development – MOSLED	2014. – 2017.	461.265,93
Županija Posavska	IPA I	Vinkovci and Orašje Heritage Tourism Project – VIOR	2011. – 2012.	1.322.016,21

Izvor: istraživanje autorica

Jedan od glavnih prirodnih resursa na području Županije Posavske obradivo je zemljište, zbog čega se stanovništvo na tome području tradicionalno većinski bavi poljoprivredom. Poljoprivredno zemljište pogodno je za uzgoj velikoga broja kultura, uključujući i ekološki zdravu hranu. Proizvodnja predmeta od vrbova pruća dio je kulturnoga naslijeđa stanovnika Županije Posavske, a kvaliteta i ljepota tih proizvoda prepoznaju se i na međunarodnim tržištima. Stoga, s obzirom na podatke iz gornje tablice, ne možemo govoriti o usklađenosti IPA sredstava sa specifičnim potrebama prioritetnih područja.

Strateški prioriteti Županije Posavske jasno upućuju na to u kojemu bi smjeru trebala ići usklađenost budućih IPA sredstava jer je razvidno da dosad korištena sredstva nisu bila usmjerena s potrebama prioritetnih područja. Dostupna sredstva nedvojbeno treba usmjeriti na jačanje gospodarstva digitalizacijom i specijalizacijom za stvaranje dodane vrijednosti i zapošljavanja.

Regija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost, EUR
Brčko distrikt BiH	IPA II	Zaobilaznica oko Brčkog	2015. – 2019.	28,5 mil.
Brčko distrikt BiH	IPA II	Regulacija korita rijeke Brke	2014. – 2019.	1.140.000
Brčko distrikt BiH	IPA II	Rekonstrukcija savskog nasipa	2014. – 2016.	965.000
Brčko distrikt BiH	IPA II	Emergency Response Now – ERNOW	2014. – 2016.	1.100.000
Brčko distrikt BiH	IPA II	Prijateljstvo bez granica	20. 7. 2021. – 31. 12. 2021.	85.638

Izvor: istraživanje autorica

S druge strane, prema raspoloživim podacima i istraživanjima Brčko distrikt BiH ne raspolaže bitnijim prirodnim resursima i nalazištima, osim vodenoga puta i poljoprivrednoga zemljišta. Osnovna hidrografska karakteristika Brčko distrikta BiH rijeka je Sava. Uz to na ovome području nalazi se i veći niz manjih rijeka, kanala i drugih vodotoka. Izvorišta ovih vodotoka nalaze se uglavnom na području planine Majevice. U kompleksu podzemnih voda nalaze se velike rezerve za snabdijevanje stanovništva i privrede. Na obroncima Majevice postoje istraženi i potvrđeni izvori pitke vode. U početnim bušenjima utvrđen je kapacitet izvora od 185 do 200 litara u sekundi, što je u granicama europskih standarda. Posebno je važno da je riječ o vodi visoke kvalitete, ali se sa sigurnošću ne može potvrditi kontinuiranost kapaciteta. Klima je umjereno-kontinentalna s visokim ljetnim temperaturama. Srednja je godišnja temperatura oko 11 Celzijevih stupnjeva. Godišnja je količina padavina 760 mm. Rijeka Sava plovna je više od 310 dana u godini. Možemo kazati iz činjenica koje su naznačene u strateškome dokumentu Brčko distrikta da je dosadašnja iskorištenost IPA sredstava usklađena sa specifičnim potrebama prioritarnih područja.

Županija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost projekta, EUR
HNŽ	(Interreg IPA CBC HR-BA-ME, 2014-2020)	Explore Cross-border Aquatic Biodiversity – EXChAngE	15. 8. 2020. – 14. 8. 2022.	1.686.047,15
HNŽ	(Interreg IPA CBC HR-BA-ME, 2014-2020)	Endemic pathway – ePATH	1. 11. 2020. – 31. 10. 2022.	1.540.375,03

Županija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost projekta, EUR
HNŽ	Intereg IPA CBC	CUHaCHA	15. 8. 2020. – 14. 8. 2022.	710.946,94
HNŽ	Intereg IPA CBC	COASTING PLUS	1. 6. 2021. – 30. 6. 2022.	312.709,03
HNŽ	Intereg IPA CBC	ĆIRO – Bicikliranjem kroz povijest – Revitalizacija stare uskotračne pruge Ćiro	prosinac 2014. – prosinac 2016.	643.266,42
HNŽ	Intereg IPA CBC	ĆIRO II – Cross-border Thematic Tourism Destination: Old Narrow Gauge Railway ĆIRO/ĆIRO II	rujan 2020. – studeni 2022.	1770362,68
HNŽ	Intereg IPA CBC	RiTour	1. 7. 2017. – 31. 12. 2019.	840.700,03
HNŽ	Intereg IPA CBC	IRENE	1. 7. 2017. – 31. 12. 2019.	1.915.820,00
HNŽ	Intereg IPA CBC	SLEEP MEDICINE	1. 7. 2017. – 31. 10. 2019.	480.231,54
HNŽ	Intereg IPA CBC	BACAR	1. 7. 2017. – 31. 12. 2019.	1.019.843,87
HNŽ	Intereg IPA CBC	PESCAR	1. 7. 2017. – 31. 12. 2019.	601.639,26
HNŽ	Intereg IPA CBC	MELAdetect	1. 7. 2017. – 31. 8. 2019.	652.427,90
HNŽ	Intereg IPA CBC	MADE	1. 8. 2020. – 31. 7. 2022.	550.436,78
HNŽ	Intereg IPA CBC	RACE	15. 2. 2020. – 14. 2. 2022.	940.443,29
HNŽ	Intereg IPA CBC	TELE.DOC	1. 3. 2020. – 1. 3. 2022.	1.116.029,99
HNŽ	Intereg IPA CBC	INCLUSIVE PLAY	1. 3. 2021. – 31. 1. 2023.	948.203,05
HNŽ	Intereg IPA CBC	FLOOD & FIRE	1. 3. 2020. – 1. 3. 2022.	1.851.353,00
HNŽ	Intereg IPA CBC	WRECKS4AL	15. 8. 2020. – 14. 8. 2022.	1.016.778,32
HNŽ	Intereg IPA CBC	2 CODE	1. 3. 2020. – 28. 2. 2022.	929.745,82
HNŽ	Intereg IPA CBC	COOPeR	1. 3. 2020. – 1. 3. 2022.	884.677,75
HNŽ	IPA I	AdriGov	10. 2011. – 3. 2015.	3.346.712
HNŽ	IPA I	KEPASS	1. 9. 2012. – 31. 8. 2015.	2.200.852
HNŽ	IPA I	NEXT	9. 2012. – 4. 2015.	2.999.180

Županija	Vrsta	Naziv projekta	Razdoblje provedbe	Vrijednost projekta, EUR
HNŽ	Interreg Adrion	TransCPEarlyWarning	1. 3. 2020. – 31. 8. 2022.	1993688,88
HNŽ	Interreg IPA CBC	Idemo se igrati!	2021.	23750
HNŽ	Interreg IPA CBC	Poboljšanje uvjeta predškolskog odgoja u Stonu i školske nastave u Neumu	2021.	21250
HNŽ	Interreg IPA CBC	Unaprjeđenja kvalitete života kroz razvoj vodnokomunalne infrastrukture	2021.	21250
HNŽ	Interreg IPA CBC	Zaštita i valorizacija zaštićene prirodne baštine Neretve u svrhu održivog razvoja lokalnih zajednica	2021.	21250
HNŽ	Interreg IPA CBC	Suradnja i unapređenje centara za jačanje gospodarstva	2021.	20000
HNŽ	Interreg IPA CBC	SMARTMED	2019. – 2022.	35000
HNŽ	IPA I	HERA	studenj 2013. – ožujak 2016.	8842602,24
HNŽ	IPA I	CapRadNet	ožujak 2016. – prosinac 2016.	1180000

Izvor: istraživanje autorica

Hercegovačko-neretvanska županija ekonomski je i društveno najrazvijenija regija u Bosni i Hercegovini, šire poznata kao regija ugodna življenja i visoka životnog standarda, privlačna za investicije, s jakim poduzetništvom koje se temelji na malim i srednjim poduzećima, poljoprivredi i turizmu i koja svoj ekonomski razvitak i društveno blagostanje gradi na sinergiji različitosti, uvažavajući odrednice ekonomske, društvene i okolišne održivosti. Kao najveća od istraživanih županija ima i najviše iskorištenih programskih IPA sredstava koja su najvećim dijelom usklađena sa specifičnim potrebama prioritarnih područja. No, svakako ne treba zanemariti činjenicu da prisutnost dvaju sveučilišnih centara, koja je opet nužna za temeljnu odrednicu Europske unije Strategiju pametne specijalizacije, apsolutno nije iskorištena.

4. Instrument za pretpristupnu pomoć 2021. – 2027. – IPA III

Novi Instrument pretpristupne pomoći (IPA III) za razdoblje 2021. – 2027. usvojio je 15. rujna Europski parlament, a nakon pozitivne odluke Vijeća od 7. rujna, čime je EU osigurao gotovo 14,2 milijarde eura za potporu zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u ključnim političkim, institucionalnim, društvenim i gospodarskim reformama. IPA III odlikuje se strateškim dizajnom koji se temelji na učinku i za početak nema izdvajanja za pojedine države, a usredotočit će se na vladavinu prava i poštivanje temeljnih vrijednosti, jačanje demokratskih institucija i reformu javne uprave, promicanje gospodarskoga upravljanja i reforme radi jačanja konkurentnosti. Također će se baviti održivim gospodarskim oporavkom, energetsom opskrbom, prometom, okolišem i klimatskim promjenama te digitalnom transformacijom. Nova IPA III posebno će podržati provedbu Gospodarskoga i investicijskoga plana²⁴ za zapadni Balkan radi poticanja dugoročna gospodarskog oporavka regije, zelene i digitalne tranzicije te regionalne integracije i približavanje Europskoj uniji²⁵ koja ima sposobnost jamčenja ulaganja do 53,4 milijarde eura diljem svijeta (uključujući korisnike IPA-e).²⁶

IPA III uspostavljena je odgovarajućom Uredbom Europskoga parlamenta i Vijeća za razdoblje višegodišnjega financijskog okvira 2021. – 2027., a nje me se određuju ciljevi ovoga instrumenta, proračun za predmetno razdoblje te oblici pomoći Unije i pravila za pružanje te pomoći.²⁷ Ista je dopunjena Delegiranom uredbom Komisije, kojom se utvrđuju specifični ciljevi i tematski prioriteti za pomoć u okviru IPA III.²⁸ Nadalje, dio pravnoga okvira čini i

²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, Brussels, 6. 10. 2020. COM(2020) 641 final.

²⁵ Enlargement region: European Commission welcomes final adoption of EU's new €14 billion pre-accession assistance budget for 2021-2027, European Commission – Press release, Brussels, 14 September 2021.

²⁶ European Commission welcomes political agreement on new €14.2 billion Pre-Accession Assistance Instrument (IPA III), European Commission – Press release, Brussels, 2 June 2021.

²⁷ Uredba (EU) 2021/1529 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. rujna 2021. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III), *Službeni list Europske unije*, L 330/1, 20. 9. 2021.

²⁸ Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2128 of 1 October 2021 supplementing Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council, as regards setting out certain specific objectives and thematic priorities for assistance under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III), *Official Journal of the European Union*, L 432/8, 3.12.2021.

relevantna provedbena uredba Komisije, koja regulira posebna pravila kojima se uspostavljaju jedinstveni uvjeti za provedbu, s obzirom na strukture provedbe pomoći IPA III, neizravno upravljanje s korisnicima IPA III i posebna pravila za prekograničnu suradnju i pomoć poljoprivredi i ruralnome razvoju, pri čemu prekogranična suradnja između jedne ili više država članica i jednog ili više korisnika IPA III nije obuhvaćena istom ovom provedbenom uredbom, osim ako su sporazumi o financiranju sklopljeni u skladu s relevantnom odredbom temeljne Uredbe.²⁹ Također, Uredba o spomenutom Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI) – Globalna Europa, utvrđuje određene horizontalne odredbe, koje su također primjenjive za pomoć u okviru IPA-e III.³⁰

Osim navedenih propisa koji predstavljaju regulatorni okvir važan dio strateškoga okvira čini i Programski okvir IPA III, kako je opisano u članku 7 Uredbe IPA III, koji predstavlja sveobuhvatan strateški dokument Europske komisije za korištenje fondova EU koji pomaže korisnicima IPA-e III za vrijeme VFO-a 2021. – 2027.³¹ Programski okvir IPA III identificira pet tematskih prozora umjesto prijašnjih sastavnica odnosno politika djelovanja:

- Prozor 1: Vladavina prava, temeljna prava i demokracija
- Prozor 2: Dobro upravljanje, usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a, dobrosusjedski odnosi i strateško komuniciranje
- Prozor 3: Zelena agenda i održiva povezanost
- Prozor 4: Konkurentnost i uključiv rast
- Prozor 5: Teritorijalna i prekogranična suradnja.

²⁹ Commission Implementing Regulation (EU) 2021/2236 of 15 December 2021 on the specific rules for implementing Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III), *Official Journal of the European Union*, L 450/10, 16. 12. 2021.

³⁰ Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, amending and repealing Decision No 466/2014/EU of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EU) 2017/1601 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EC, Euratom) No 480/2009 (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 209/1, 14. 6. 2021.

³¹ Commission Implementing Decision of 10. 12. 2021 adopting the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021-2027, C(2021) 8914 final, Brussels, 10. 12. 2021.

Tablica u nastavku prikazuje indikativne alokacije za razdoblje 2021. – 2027. za potporu tematskim prioritetima programskoga okvira IPA III u milijunima eura.³²

IPA III prozori	%	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Ukupno
<i>Prozor 1: Vladavina prava, temeljna prava i demokracija</i>	15,13 %	281	287	292	298	304	310	317	2.089
<i>Prozor 2: Dobro upravljanje, usklađivanje s pravnom stečevinom EU, dobrosusjedski odnosi i strateško komuniciranje</i>	16,59 %	308	314	321	327	333	340	347	2.291
<i>Prozor 3: Zelena agenda i održiva povezanost</i>	42,45 %	788	804	820	837	853	870	888	5.860
<i>Prozor 4: Konkurentnost i uključiv rast</i>	22,31 %	414	422	431	440	448	457	467	3.080
<i>Prozor 5: Teritorijalna i prekogranična suradnja</i>	3,51 %	65	66	68	69	71	72	73	485
<i>Ukupni operativni proračun</i>	100,0 %	1.855	1.894	1.932	1.971	2.010	2.051	2.093	13.804
<i>Administrativna izdvajanja</i>	/	49	49	50	51	52	53	54	357
Ukupno	100,0 %	1.904	1.943	1.982	2.022	2.026	2.104	2.147	14.162

Stoga se proces programiranja u okviru IPA-e III dijeli u sljedeće faze: programski okvir za IPA III, strateški odgovor s prijedlozima idejnih projekata, ocjena relevantnosti idejnih projekata, priprema akcijskih dokumenata, ocjena zrelosti akcijskih dokumenata, financijska odluka Europske komisije, potpisivanje financijskoga sporazuma³³ Korištenje financijske pomoći od Bosne i Hercegovine dodatno je regulirano, kao i u dosadašnjim instrumentima pretpristupne pomoći, Okvirnim sporazumom o financijskome partnerstvu s

³² Commission Implementing Decision of 10.12.2021 adopting the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021-2027, C(2021) 8914 final, Brussels, 10. 12. 2021.

³³ Što donosi Instrument pretpristupne pomoći 2021-2027 – IPA III (2021) Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH, 23- 26.

Europskom komisijom o posebnim aranžmanima za provedbu financijske pomoći Unije Bosni i Hercegovini u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III).³⁴

Zaključak

Uzimajući u obzir prikazane činjenice, zaključuje se kako je u novijoj povijesti Bosni i Hercegovini od 90-ih godina do danas Europska unija osigurala više od tri milijarde eura sredstava pomoći koja su isplaćena za neposredne i strateške potrebe građana BiH. U razdoblju 1995. – 2000. godine naglasak je bio na humanitarnoj pomoći, povratku izbjeglica i obnovi fizičke infrastrukture. Nakon toga, EU fondovi, kako je navedeno, bili su usmjereni k uspostavljanju i razvoju institucija te političkih i gospodarskih sustava koji pomažu da Bosna i Hercegovina postane potpuno funkcionalna država.

Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sredstva EU-a bila su uokvirena prvenstveno kroz CARDS program, a potom Instrument pretpristupne pomoći – IPA kao pomoć Bosni i Hercegovini u prilagođavanju gospodarskoga, političkoga, sigurnosnoga i društvenoga sustava zahtjevima budućega članstva u EU-u. U nedostatku sveobuhvatne koordinacije i razvojnih strategija pomoć EU-a Bosni i Hercegovini dugo je bila usmjeravana prema pojedinim sektorima u kojima su postojali dogovorene strategije i dostatna koordinacija unutar sektora. U novijim etapama instrumenata pretpristupne pomoći, osnaživanjem koncepta učinkovita mehanizma koordinacije i uključenosti svih razina vlasti u njegova zajednička tijela te strateškim objedinjavanjem većine ključnih područja otvorena su vrata za povećanje apsorpcijskih kapaciteta u odnosu na dostupnu europsku pomoć.

No, pomoć EU-a samo je jedan od načina da se postigne potreban napredak. BiH svakako treba pomoć i drugih darivatelja te međunarodnih financijskih institucija kako bi se osigurao dugoročan rast i razvoj te tako postala konkurentnija u europskim, ali i globalnim okvirima. Pripreme za ulazak u EU svakako su dobar korak k stvaranju preduvjeta za nacionalnu konkurentnost i stvaranje puno povoljnijega političkoga, ekonomskoga, pravnoga i

³⁴ Odluka o ratifikaciji Okvirnog sporazumom o financijskom partnerstvu između Europske komisije i Bosne i Hercegovine o posebnim aranžmanima za provedbu financijske pomoći Unije Bosni i Hercegovini u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III), *Službeni glasnik BiH* – „Međunarodni ugovori“, br. 7/22.

napose administrativnoga „ambijenta“. Međutim, da bi zemlje korisnice sredstava doista i mogle „povući“ financijska sredstva iz pretprijetnih fondova, moraju strateški planirati, ali, što je još važnije, strateške planove pretvarati u projekte koji se ostvaruju.

U razdoblju programiranja od svake zemlje korisnice očekuje se da poboljša kvalitetu državnih sektorskih politika/strategija i da razvije potrebne administrativne kapacitete za njihovo uspješno provođenje, pri čemu se preferira sektorski, a ne projektni pristup rješavanju problema. Takav pristup podrazumijeva smislene sektorske politike koje imaju jasnu vezu s proračunom i koje bi trebala podržati sektorske strategije s detaljnim rasporedom planiranih mjera/operacija kojima će se postići sektorski ciljevi koji u konačnici moraju biti kompatibilni s planovima državnoga socioekonomskog razvoja i zahtjevima za pristupanje EU-u, ali i maksimalno pridonijeti i usklađenosti IPA sredstava sa specifičnim potrebama prioritetnih područja.

PRE-ACCESSION ASSISTANCE FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH SPECIAL EMPHASIS ON REGIONAL USE OF FUNDS

Abstract

Pre-accession assistance, as an indispensable segment of the accession process of every candidate country or potential candidate to the European Union, is an inexhaustible topic of professional and scientific reflection related to research on European integration. In all stages of its relations with the European Union, Bosnia and Herzegovina used certain financial instruments in different volumes of its absorption capacities. Therefore, the paper deals with the framework of past and current programs in which BiH participates, including an analysis of how EU policies in this area have changed over time, as well as the formal and substantive determinants of the Union's pre-accession aid instruments. The special focus of the research is on the regional aspect of the offered and utilized potential of this type of financial assistance, that is, a quantitative and qualitative assessment of concrete projects implemented in several counties, all with the aim of grouping existing challenges and improving the utilization of the current instrument in the mentioned areas based on previously learned lessons.

Keywords: pre-accession assistance; Bosnia and Herzegovina; European Union; regional development.