

CEP PREDSTAVLJA

Pišu: Miloš Đinđić i Sena Marić, stariji istraživači

UTICAJ PRETPRISTUPNE POMOĆI EU (IPA) NA OSNAŽIVANJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA NA ZAPADNOM BALKANU

Metarevizija Evropskog revizorskog suda

Evropski revizorski sud nedavno je objavio specijalni izveštaj o uticaju pretpristupne pomoći EU na jačanje administrativnih kapaciteta država Zapadnog Balkana. U fokusu analize su projekti u oblasti vladavine prava i reforme javne uprave, čija se uspešnost u sprovođenju dovodi u direktnu vezu sa ocenom o stanju administrativnih kapaciteta.

Opšti zaključak izveštaja jeste da je pretpristupna pomoć pozitivno doprinela jačanju administrativnih kapaciteta država korisnica, kao i da se podrška vladavini prava i reformi javne uprave kroz IPA projekte pokazala delimično održivom.

Ovo je ujedno i prvi put da se institucija Unije nadležna za reviziju sredstava EU bavi ovom temom, što ide u prilog sveobuhvatnom pristupu EU kada je u pitanju praćenje sprovođenja reforme javne uprave i vladavine prava u državama Zapadnog Balkana, odnosno značaju koji pridaje jačanju administrativnih kapaciteta ovih zemalja.¹

IPA sredstva su bolje iskorišćena kada njima upravlja Evropska komisija

Prvi deo izveštaja bavi se ocenom uspešnosti upravljanja IPA fondovima od strane Evropske komisije, koja je u većini slučajeva bila odgovorna za celokupan proces, od programiranja do ugovaranja i praćenja trošenja sredstava.² Slabi administrativni kapaciteti ovih država su otežavali isplatu ugovorenih sredstava, posebno u onim državama koje su prešle na decentralizovan sistem upravljanja.

¹ Ovakvu vrstu izveštaja, koji predstavlja „reviziju revizije“ (tzv. metarevizija) prethodno realizovanih projekata finansiranih iz instrumenta za pretpristupnu pomoć EU u periodu od 2007-13. (IPA I), vrhovna revizorska institucija EU je zadužena da podnese na zahtev jedne ili više institucija EU, sa opštim ciljem unapređenja finansijskog upravljanja fondovima EU i izveštavanja njenih građana o utrošenim sredstvima. Nalazi izveštaja se zasnivaju na uzorku od 12% ugovorenih sredstava od ukupnih sredstava za projekte u oblasti vladavine prava i reforme javne uprave.

² Kod centralizovanog sistema upravljanja fondovima, glavni ugovarač je Komisija, koja vrši izbor ugovornog partnera i korisnika sredstava, obavlja tendersku proceduru, vrši zaključivanje ugovora sa izabranom institucijom, kao i samu isplatu sredstava. U slučaju decentralizovanog upravljanja, kao ugovarač nastupa država korisnica, koja sprovodi i aktivnosti vezane za ugovaranja i isplatu. U ovom sistemu, uloga Komisije se svodi na evaluaciju koja se vrši nakon završetka projekta.

Na osnovu uporednog prikaza svih država Zapadnog Balkana, vidimo da je Srbija pokazala najbolje apsorpcione kapacitete, sa učinkom od oko 80% iskorišćenih sredstava. Ovakav rezultat poklapa se sa periodom centralizovanog upravljanja od strane Komisije, budući da je Srbija preuzela decentralizovani sistem upravljanja za projekte ugovorene nakon 2014. godine. Izveštaj je u tom svetlu kroz primere pokazao brojne manjkavosti i probleme u državama korisnicama pri uspostavljanju decentralizovanog sistema upravljanja.

Međutim, izveštaj je izneo i kritike na način na koji je Komisija postavila ciljeve u oblasti vladavine prava, za koje tvrdi da nisu bili dovoljno precizni i merljivi, što samim tim otežava praćenje ostvarenja napretka u ovoj oblasti kroz realizovane IPA projekte. Pored toga, Komisija nije dovoljno uzimala u obzir potrebe i politički kontekst država korisnica IPA pri izradi planskih dokumenata. Takođe, iznete su zamerke na račun Komisije povodom neujednačene i nedosledne primene propisanih uslova pri upravljanju IPA fondovima, što nije pohvalno u kontekstu opšteg pristupa EU prema državama kandidatkinjama, u kojem se insistira na „strogom, ali pravičnom“ uslovljavanju. Generalno, pohvaljuje se rad Komisije kada su u pitanju praćenje sprovođenja projekata, ispunjavanje preporuka proizšlih iz evaluacija i koordinisanje donatorske pomoći.

Rezultati ostvareni kroz IPA I su delimično održivi

Drugi deo izveštaja predstavlja izraz napora Evropskog revizorskog suda da odgovori na sledeća pitanja u vezi sa administrativnim kapacitetom država Zapadnog Balkana: da li je Evropska komisija uspela u nameri da ostvari nameravane proizvode (engl. *outputs*); da li su rezultati IPA I održivi na nivou iznad konkretnih proizvoda; kao i pitanje u kojoj meri je dijalog na političkom nivou u ovim državama stavio naglasak na jačanje administrativnih kapaciteta. Pristup odgovoru na ova pitanja, slično

kao i u prvom delu izveštaja, opredeljen je tako da prikazuje generalnu sliku sa ilustrativnim primerima za svaku državu po potrebi.

I dok se unakrsnim pristupom za oba sektora došlo do rezultata da su planirani proizvodi ostvareni u odnosu na ono što je ugovoreno, dosta više prostora za unapređenje utvrđeno je kod odgovora na drugo pitanje, o održivosti rezultata IPA. U oblasti vladavine prava, generalna ocena polovične održivosti projekata (15 od ukupno 29 projekata koji su bili predmet revizije u ovoj oblasti ocenjeni su kao neodrživi) proizilazi iz dva razloga. Prvi razlog nalazi se u državama korisnicama IPA, odnosno nedovoljnoj opredeljenosti resursa, lošoj koordinaciji i nedostatku političke volje izražene u kvalitetnijim reformama. Sa nedostatkom političke volje usledili su nedovoljni ljudski i materijalni resursi za pojedine institucije, što je za posledicu imalo i ograničenja u administrativnim kapacitetima.

Kao drugi razlog, još jednom je ocenjen pristup Komisije, kod kojeg je izostalo jasnije uslovljavanje pre odobravanja ugovora. Primer sektora gde su ti uslovi mogli biti jasniji i potencijalno odložiti isplatu IPA sredstava jeste sektor reforme pravosuđa. Treba reći, međutim, da su različiti uslovi u državama IPA rezultirali u neujednačenom napredovanju, pa su za pojedine države koje su već otvorile pristupne pregovore sa EU, kao što su Crna Gora i Srbija, rezultati održiviji u smislu bolje pripremljenosti za pravosudnu reformu, navodi izveštaj.

Za razliku od oblasti vladavine prava, projekti u sektoru reforme javne uprave uopšteno su ocenjeni kao održivi, i pored nepovoljnih uslova u ovim državama, kao što je recimo politizacija javne službe (više od polovine projekata: 14 od 23, u ovom sektoru ocenjeni su kao održivi). Kao i slučaju sa projektima u oblasti vladavine prava, u osnovi neodrživosti dela projekata nalazi se nedostatak političke volje za reformama i nedovoljno striktni uslovi od strane Komisije.

IPA I nije dovoljno iskorišćena kao sredstvo za učenje

Potencijalno najzanimljiviji aspekt izveštaja je, ipak, onaj u kojem Sud ocenjuje da je Komisija propustila da podstakne države korisnice da upotrebe IPA prateće administrativne strukture kao instrument za učenje, koji bi uticao na jačanje ostalih delova uprava u državama korisnicama. Sud navodi da to nije ni bio inicijalni cilj IPA, ali da svakako predstavlja propuštenu šansu budući da je iz ugla jačanja administrativnih kapaciteta korist od IPA ostala ograničena na one delove uprava koje su u direktnoj vezi sa projektima reforme javne uprave finansiranim iz ovih fondova.

Iako je ova ocena na neki način drugorazredna u odnosu na navedene uzroke delimične uspešnosti IPA I projekata, ona govori najpre o sistemskoj perspektivi Suda prilikom izrade ovog izveštaja, a zatim i o suštinskoj ulozi koju revizija može da ima u davanju podsticaja i za bolji rad uprave i kvalitetniji sistem kreiranja politika. Pogotovo ukoliko se revizija ne ograniči na uži, izvorni pristup (koji podrazumeva ocenu pravilnosti korišćenja finansijskih sredstava), već na širi, ili bolje rečeno pristup učinaka koji je suštinski orijentisan na svrsishodnost projekata i njihovu održivost, što ovaj izveštaj u suštini i predstavlja – metareviziju svrsishodnosti sprovođenja IPA I instrumenta u državama Zapadnog Balkana. Takve revizije imaju tendenciju da u stilu evaluacija politika pokrenu pitanja i daju ocenu uzroka problema, fokusiraju se na ostvarene rezultate, pa i na neostvareni potencijal politika, čak i nezavisno od postavljenih ciljeva. Centar za evropske politike je u regionalnoj studiji o praksama revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika u tri

³ Studija „Revizija svrsishodnosti i evaluacija javnih politika na Zapadnom Balkanu: na istom ili paralelnom koloseku?“, dostupna je putem linka: <http://bit.ly/1X9n4In>.

⁴ Teorijski gledano, na administrativni kapacitet može se gledati kao na centralni koncept javne uprave koji se tiče izgradnje kapaciteta uprave, zarad kvalitetnijeg upravljanja aktivnostima, programima, pa samim tim i

države Zapadnog Balkana upravo ukazao na potencijal veze između ova dva različita ali nadasve konvergentna procesa, kao i na vrednost sistemskih (meta)revizija u kontekstu reforme uprava u regionu.³

Nedovoljna politička podrška rezultira polovičnim rezultatima

Na kraju, politički dijalog između država članica i država kandidata koji se vodi na međuvladinom i zajedničkom parlamentarnom nivou imao je ograničen uticaj na uspeh realizacije IPA projekata u oblasti vladavine prava. Primećeno je da je efekat političkog dijaloga veći u državama u kojima je proces pregovora o pristupanju već započeo, odnosno u onim državama u kojima je perspektiva članstva bliža. Na drugoj strani, politički dijalog o reformi javne uprave imao je značajniji napredak, prema generalnoj oceni Suda, u okviru procesa o Stabilizaciji i pridruživanju (SSP), i putem takozvanih specijalnih grupa o reformi javne uprave.

Još jedna potvrda o značaju administrativnih kapaciteta i održivosti ostvarenih rezultata?

Administrativni kapaciteti su, ne samo u kontekstu ovog izveštaja Evropskog revizorskog suda već i u celokupnom procesu pridruživanja i pristupanja u članstvo, pod posebnom lupom evropskih institucija kada su ove države u pitanju. S jedne strane, od razvijenosti ovih kapaciteta zavisi i stepen pomenute „apsorpcije“, odnosno sposobnosti korišćenja pretpristupnih fondova, s druge strane, ovi kapaciteti predstavljaju neku vrstu lakmus papira za buduće upravljanje strukturnim fondovima EU nakon pristupanja u članstvo.⁴ Stoga se ovaj izveštaj može posmatrati kao jedna u nizu opomena i

politikama. Gledano iz ugla konkretnih kapaciteta, oni mogu biti okvirno podeljeni na: kapacitete koji se tiču sprovođenja poslova uprave, odnosno pružanja usluga (*delivery capacity*); kapacitete za utvrđivanje i osiguranje sprovođenja pravila (*regulatory capacity*); kapacitete za vođenje i upravljanje među-institucionalnim, i odnosima sa spoljnim akterima (*coordination capacity*);

sredstvo za pritisak prema državama kandidatima da se intenzivnije pozabave ovim kriterijumom za članstvo. U isto vreme, izveštaj potvrđuje značaj koji se pridaje praćenju uspešnosti projekata na osnovu ostvarenih rezultata. Fokus na rezultatima je ujedno u srži okvira za upravljanje Evropskim strukturnim i investicionim fondovima za budžetski period 2014-2020, među koje spada i IPA II.⁵ Postojanje strateškog okvira, kao i pouzdanih i relevantnih podataka, preduslovi su za uspešno praćenje i evaluaciju ostvarenih rezultata.⁶

U takvim okolnostima, od izuzetne je važnosti da države kandidatkinje unaprede svoja znanja i veštine za praćenje i evaluaciju ne samo realizovanih projekata iz evropskih fondova, već i javnih politika uopšte. Drugim rečima, potrebno je zagovarati i razvijati kulturu praćenja i evaluacije tokom celokupnog trajanja procesa pristupanja EU, a i nakon pristupanja u članstvo, s obzirom da se jedino na taj način ostvaruju dugoročne koristi od ovog procesa, i sprovode javne politike koje karakteriše zadovoljstvo građana kvalitetom usluga i postupanjem uprave uopšte.

i analitičke kapacitete, u smislu sposobnosti ocene učinka, predviđanja i planiranja budućeg razvoja (*analytical capacity*). Više na: EIPAscope, Bulletin 2014, str. 32, http://www.eipa.eu/files/repository/eipascopes/20141125143556_EI-PASCOPE_2014_web.pdf (19.09.2016).

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energika; 4) Europe&us. Za više informacija. posetite sajt www.europeanpolicy.org.

Administrativni kapaciteti su, ne samo u kontekstu izveštaja Evropskog revizorskog suda, već i u celokupnom procesu pridruživanja i pristupanja u članstvo, pod posebnom lupom evropskih institucija kada su ove države u pitanju: od razvijenosti ovih kapaciteta zavisi i stepen pomenute „apsorpcije“, odnosno sposobnosti korišćenja pretpristupnih fondova, a ovi kapaciteti predstavljaju neku vrstu lakmus papira za buduće upravljanje strukturnim fondovima EU nakon pristupanja u članstvo.

Ceo tekst izveštaja Evropskog revizorskog suda možete pročitati [ovde](#).

⁵ European Commission, *European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official texts and commentaries*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

⁶ Studiju Centar za evropske politike o praćenju i evaluaciji javnih politika uz pomoć civilnog društva, može se preuzeti na: http://www.cep.org.rs/images/me_studija/studija_final.pdf.



EuropeanPolicyCentre



@CEPBelgrade



EuropeanPolicyCentre



linkd.in/1Gj7VK