

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA III)

(COM(2018) 465 final – 2018/0247 (COD))

(2019/C 110/28)

Izvjestitelj: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 2.7.2018. Europska komisija, 12.7.2018. Vijeće Europske unije, 18.7.2018.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	23.11.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	12.12.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	539
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	181/1/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA III) za razdoblje 2021. – 2027.

1.2. EGSO također pozdravlja izjavu da bi uspješnost trebala biti u središtu interesa Instrumenta pretprijetne pomoći III, što bi omogućilo bolje usmjerenje opće dodjele sredstava koje bi odražavalo predanost korisnika i napredak u reformama. Upotreba pokazatelja uspješnosti pridonijet će općoj ocjeni Instrumenta pretprijetne pomoći III te je u skladu s prethodnim preporukama za IPA II ⁽¹⁾.

1.3. EGSO je uvjeren da je uspostava Instrumenta pretprijetne pomoći u skladu s novom strategijom Europske komisije za zapadni Balkan „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU-a sa zapadnim Balkanom”, objavljenom 6. veljače 2018., i njezinih šest vodećih inicijativa, od jačanja vladavine prava i jačanja suradnje u području sigurnosti i migracija preko zajedničkih istražnih timova i europske granične i obalne straže do proširenja energetske unije EU-a na zapadni Balkan, smanjenja naknada za *roaming* i uvođenja širokopojsnog pristupa u toj regiji ⁽²⁾. Također je u skladu s politikom proširenja Europske unije imajući u vidu moguće pristupanje Turske u budućnosti.

1.4. EGSO potvrđuje svoje stajalište zasnovano na članku 49. Ugovora o Europskoj uniji, kojim se utvrđuje da svaka europska država koja poštuje vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina, te se obvezuje na promicanje tih vrijednosti, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji.

1.5. EGSO pozdravlja činjenicu da će prema prijedlogu Europske komisije referentni iznos predviđen u Prijedlogu uredbe o Instrumentu pretprijetne pomoći III za razdoblje 2021. – 2027. biti otprilike 14,5 milijardi EUR.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Instrument za pretprijetnu pomoć/Europski instrument za susjedstvo”, (SL C 11, 15.1.2013., str. 77.).

⁽²⁾ Komisija je osnovna načela strategije EU-a za zapadni Balkan utvrdila u Komunikaciji „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans” od 6. veljače 2018., COM(2018) 65 final.

- 1.6. EGSO također pozdravlja činjenicu da će se 25 % rashoda EU-a namijeniti ostvarenju klimatskih ciljeva.
- 1.7. EGSO pozdravlja činjenicu da se u Instrumentu prepristupne pomoći III uvodi veća fleksibilnost jer dodjela sredstava partnerima nije utvrđena na samom početku. Okvir za programiranje IPA-e trebao bi se temeljiti na potrebama koje se mijenjaju i osigurati ravnotežu između predvidljivosti i financiranja zasnovanog na uspješnosti.
- 1.8. EGSO naglašava da Europska komisija te zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje trebaju u potpunosti usvojiti napomene iznesene nakon evaluacije u sredini programskog razdoblja Instrumenta prepristupne pomoći II ⁽³⁾, kao i brojne prethodne preporuke EGSO-a ⁽⁴⁾.
- 1.9. EGSO naglašava važnost Instrumenta prepristupne pomoći za promicanje gospodarskih reformi te stvaranje povoljnog i predvidljivog poslovnog okruženja radi poticanja poduzetništva, osnivanja poduzeća i pomaganja MSP-ovima da rastu, čime se jača konkurentnost, gospodarski rast i stvaranje novih radnih mjesta.
- 1.10. EGSO ističe važnost programâ gospodarskih reformi i svrhovitog sudjelovanja socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva u procesu razvijanja i provedbe tih programa. EGSO poziva na izdvajanje dodatnih financijskih sredstava, uključujući organizacijska bespovratna sredstva, za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva kako bi oni mogli učinkovito sudjelovati u tom procesu. Potrebno je poticati poboljšanje kvalitete i sadržaja socijalnog dijaloga u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama.
- 1.11. EGSO smatra da je financiranje u okviru IPA III važno za integraciju gospodarstava zapadnog Balkana u EU.
- 1.12. EGSO se slaže sa stajalištem da je napredak korisnika IPA-e u reformama od presudne važnosti za apsorpciju (koja se kreće od 64,3 % do 88,9 % za IPA-u II) i iskorištavanje tih sredstava te naglašava potrebu jačanja kulture suradnje među zemljama korisnicama na zapadnom Balkanu. Slučaj Turske daleko je složeniji i osjetljiviji. Financiranje zemlje u kojoj nije u potpunosti isključeno daljnje pogoršanje stanja u pogledu građanskih prava zahtijeva oprez i primjenu načela uvjetovanosti.
- 1.13. EGSO naglašava da je prepristupnu pomoć potrebno koristiti za povećanje kapaciteta uprava u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama kako bi ih se pripremio za buduće korištenje strukturnih fondova i sudjelovanje u zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU-a (ZPP).
- 1.14. EGSO čvrsto vjeruje da bi EU trebao uspostaviti stroge i učinkovite mehanizme za praćenje raspodjele prepristupne pomoći svim zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama. Posebno u slučaju Turske, potrebno je usmjeriti veću pozornost na sprečavanje kroničnog kašnjenja u raznim sektorima.
- 1.15. EGSO predlaže da se provedba Instrumenta prepristupne pomoći III ubrza, osobito tijekom prvih godina, kako bi se spriječili strukturni zastoji u ugovaranju i provedbi te kako bi se postupno apsorbirala trenutačna kašnjenja. Komisija bi trebala obratiti posebnu pozornost na neizravno upravljanje s korisnicima. Evaluacija u sredini razdoblja pokazala je da se učinak u pogledu povećanja osjećaja odgovornosti smatra pozitivnim, ali da je uspješnost ugovaranja slaba i da je došlo do znatnih kašnjenja u provedbi, osobito u Turskoj.
- 1.16. EGSO naglašava da se praćenje mora provesti na temelju pokazatelja iz prijedloga Europske komisije. Relevantni pokazatelji uspješnosti bit će utvrđeni i uključeni u okvir za programiranje IPA-e, a za primatelje sredstava EU-a uvest će se razmjerni uvjeti izvješćivanja. Izvješća o proširenju bit će referentna točka pri procjeni rezultata Instrumenta prepristupne pomoći III. Sustavom za izvješćivanje o uspješnosti trebalo bi osigurati djelotvorno, učinkovito i pravodobno prikupljanje podataka za praćenje provedbe i rezultata.
- 1.17. EGSO smatra da bi Komisija trebala redovito pratiti svoje mjere i preispitivati napredak u ostvarivanju rezultata. Tim će se evaluacijama ocijeniti učinci instrumenta na terenu, na temelju odgovarajućih pokazatelja i ciljeva te detaljne analize u kojoj će se razmotriti u kojoj se mjeri instrument može smatrati relevantnim, djelotvornim i učinkovitim, pruža li dovoljnu dodanu vrijednost EU-a i je li dosljedan drugim politikama EU-a. Evaluacije će uključivati stečene spoznaje kako bi se utvrdili nedostaci/problemi ili mogućnosti za dodatno poboljšanje mjera ili njihovih rezultata te kako bi se doprinijelo maksimalnom povećanju njihove iskorisćenosti/učinka.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en

⁽⁴⁾ Vidjeti referentni dokument u bilješci 1.

1.18. EGSO čvrsto vjeruje da je potrebno uspostaviti referentne vrijednosti te proširiti najbolje prakse u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama kako bi se pospješila aktivna apsorpcija sredstava.

1.19. EGSO naglašava da se u novom prijedlogu uredbe također pridaje važnost boljoj koordinaciji i suradnji s drugim donatorima i financijskim institucijama, uključujući privatni sektor.

1.20. EGSO poziva Europsku komisiju da istraži mogućnost dugoročnije perspektive u provedbi. Na taj će se način povećati razina predvidljivosti i smanjiti pritisak zbog kratkih rokova, posebno u slučajevima znatnih kašnjenja do kojih je došlo u tekućem razdoblju.

1.21. EGSO primjećuje da je potrebno poboljšati opću kvalitetu (radnih) dokumenata koji se koriste za sektorski pristup planiranju te razjasniti sektorski pristup planiranju sa svim relevantnim stranama. U tu svrhu preporučuje i poduzimanje mjera za unapređenje kapaciteta Europske komisije kako bi se horizontalna pitanja uključila u sve politike. Općenito je potrebno ojačati kapacitete svih institucija uključenih u pružanje pretpristupne pomoći. To bi trebalo uključivati i razmjernu upotrebu tehničke pomoći u cilju pružanja potpore tim institucijama u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama.

1.22. EGSO smatra da bi Instrument pretpristupne pomoći III trebalo iskoristiti za povećanje razumijevanja temeljnih vrijednosti EU-a, kao i za promicanje dodane vrijednosti pretpristupne pomoći među stanovništvom zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja. To bi trebalo činiti s pomoću programa dodjele bespovratnih sredstava kojima upravljaju delegacije Europske unije.

1.23. EGSO pozdravlja činjenicu da pretpristupna pomoć treba biti povezana s (a) vladavinom prava, (b) dobrim upravljanjem i temeljnim pravima, (c) socioekonomskim razvojem, (d) usvajanjem politika i pravne stečevine EU-a, (e) dobrosusjedskim odnosima i pomirenjem te (f) regionalnom suradnjom.

2. Vladavina prava, dobro upravljanje i temeljna prava

2.1. EGSO naglašava da i dalje postoje velike razlike između standarda EU-a i standarda svih zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja. Čini se da je situacija u Turskoj teža no što je bila u prošlosti, posebno nakon neuspjelog državnog udara u srpnju 2016. i uvođenja izvanrednog stanja.

2.2. EGSO smatra da bi se uz pomoć Instrumenta pretpristupne pomoći III trebalo nastaviti s ulaganjima u projekte povezane s vladavinom prava koji su zemljama pomogli da uspostave pouzdana i profesionalna tijela kaznenog progona i pravosudna tijela koja su neovisna i nisu podložna vanjskom utjecaju.

2.3. EGSO također smatra da bi posebnu pozornost trebalo usmjeriti na uspostavljanje učinkovitog sustava zaštite granica, upravljanja migracijskim tokovima, sprečavanja humanitarnih kriza i pružanja azila potrebitima. Tehnička pomoć EU-a za podržavanje dobrih upravljačkih praksi na tim područjima mogla bi se pokazati vrlo korisnom. Nadalje, sve zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje moraju razviti mehanizme za sprečavanje organiziranog kriminala i zaustavljanje terorizma i nezakonitog useljavanja. Turska bi trebala pokazati veću predanost provedbi sporazuma koji je 28. ožujka 2016. potpisala s EU-om, a čiji je cilj zaustavljanje toka nezakonitih migracija preko Turske u Europu ⁽⁵⁾.

2.4. EGSO naglašava da je javni sektor u svim zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama i dalje opterećen problemima kao što su klijentelizam, netransparentnost, korupcija i nejednakost.

2.5. EGSO je svjestan činjenice da se manjine u svim zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama i dalje suočavaju s mnoštvom problema zbog diskriminacije u postupanju i stavovima.

2.6. EGSO čvrsto vjeruje da u okviru pretpristupne pomoći prioritet treba davati inicijativama za reformu i depolitizaciju javnog sektora, promicanje transparentnosti i odgovornosti, jačanje e-uprave i poboljšanje upravljanja. U tom pogledu, pretpristupnu pomoć treba iskoristiti za stvaranje svrsishodnih prilika za uključivanje najšireg mogućeg spektra organizacija civilnog društva u oblikovanje vladinih politika.

⁽⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

2.7. EGSO čvrsto vjeruje da je potrebno prepoznati kako je civilno društvo značajan čimbenik u osiguravanju vladavine prava, te da bi stoga u programima pretpristupne pomoći prioritet trebalo davati inicijativama civilnog društva.

2.8. EGSO također smatra da bi u okviru pretpristupne pomoći prioritet trebalo davati i financiranju institucija koje promiču jednakost i poštovanje građanskih prava.

3. Socioekonomski razvoj

3.1. EGSO uviđa da se potreba za pružanjem financijske pomoći tim partnerima očituje u trajno visokim stopama nezaposlenosti (npr. 21,6 % u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji, 35,3 % na Kosovu (*) u prvom tromjesečju 2018.) te sporom približavanju zemljama EU-a u pogledu BDP-a po stanovniku.

3.2. EGSO je u potpunosti svjestan činjenice da siromaštvo, visoka stopa nezaposlenosti, siva ekonomija, niske plaće, korupcija, zloupotreba položaja, emigracija kvalificiranih radnika i odljev mozgova utječu na sve partnere na zapadnom Balkanu⁽⁶⁾ i Tursku.

3.3. EGSO smatra da je uloga obrazovanja u svim zemljama partnerima zapadnog Balkana i u Turskoj, uključujući jednak pristup obrazovnim sustavima, od presudne važnosti za promicanje europskih vrijednosti, njegovanje tolerancije prema manjinama, jačanje rodne ravnopravnosti, borbu protiv predrasuda i jačanje socijalne kohezije.

3.4. EGSO također smatra da bi se uz pomoć IPA-e III trebao provesti „program socijalne kohezije” poboljšanjem učinkovitosti i djelotvornosti obrazovnih sustava i na taj način rješavanjem problema nedostatka i neusklađenosti vještina, kao i svladavanjem izazova na tržištu rada do kojih dolazi zbog digitalnih i tehnoloških promjena u gospodarstvu. Pojačana financijska potpora za programe strukovnog obrazovanja i sustave naukovanja i cjeloživotnog učenja, kao i veća uključenost socijalnih partnera i drugih relevantnih organizacija civilnog društva u njihovo osmišljavanje doprinijela bi rješavanju problema neusklađenosti vještina na tržištu rada i smanjenju nezaposlenosti kao i smanjenju broja nepopunjenih radnih mjesta.

3.5. EGSO naglašava važnost toga da se putem pretpristupne pomoći uspostave mehanizmi za suzbijanje siromaštva i omogućavanje pristupa tržištu rada, posebno mladima, ženama i manjinskim skupinama, što bi spriječilo emigraciju i odljev mozgova.

3.6. EGSO smatra da je produbljenje i širenje socijalnog dijaloga nužan preduvjet za socioekonomski razvoj. Socijalni partneri moraju imati važnu ulogu u oblikovanju i provedbi politika.

3.7. EGSO čvrsto vjeruje da prilikom raspodjele pretpristupne pomoći u svim zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama prioritet mora biti jačanje kapaciteta za osnaživanje makroekonomske stabilnosti i podupiranje napretka na putu prema funkcionalnom tržišnom gospodarstvu koje je sposobno nositi se s pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru Unije. Međutim, razina poslovnosti gospodarstava u zemljama korisnicama IPA-e III također iziskuje posebnu pozornost. Ne smiju se zanemariti poduzetništvo, samozapošljavanje, MSP-ovi i mikro-financiranje.

3.8. EGSO poziva na to da se pri raspodjeli pretpristupne pomoći posebna pozornost posveti poboljšanju tržišne orijentacije privatnog sektora i konkurentnosti privatnih poduzeća.

3.9. EGSO smatra da organizacijama civilnog društva u okviru IPA-e III treba staviti na raspolaganje operativna bespovratna sredstva koja pokrivaju najmanje 36 mjeseci.

3.10. EGSO smatra da je potrebno dodatno povećati učinak malih programa prijenosa dodijeljenih sredstava koji su u okviru IPA-e II bili usmjereni na ruralne/lokalne i male organizacije civilnog društva, naročito putem znatno veće uključenosti organizacija civilnog društva u sve faze planiranja za svaki program prijenosa dodijeljenih sredstava.

3.11. EGSO naglašava potrebu da se putem institucija pretpristupne pomoći pruža pomoć u uvođenju i širenju digitalnih tehnologija, zaštiti okoliša i uspostavljanju najviših standarda na području nuklearne sigurnosti.

(*) Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

(6) Mišljenje EGSO-a „Ekonomska i socijalna kohezija i europska integracija Zapadnog Balkana – izazovi i prioriteti”, (SL C 262, 25.7.2018., str. 15.).

3.12. EGSO također smatra da bi pri odobravanju pretprijetne pomoći prioritet trebalo davati osnivanju institucija koje promiču jednak pristup osnovnom obrazovanju, razvijaju strukovno obrazovanje, poboljšavaju kvalitetu visokog obrazovanja i jačaju cjeloživotno učenje, kao i uvođenju mehanizama/tijela za uređivanje radnih odnosa, postupaka kolektivnog pregovaranja i rješavanja radnih sporova te strukturiranog dijaloga između socijalnih partnera.

4. Usvajanje politika i pravne stečevine EU-a

4.1. EGSO je svjestan da postoje velike razlike između standarda EU-a i onoga što se primjenjuje u svim zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama.

4.2. EGSO smatra da bi trebalo pridati važnost promicanju usklađivanja standarda, politika i praksi zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja s onima u Uniji, uključujući pravila o državnim potporama.

4.3. EGSO ističe da će se zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje, uz usklađivanje sa zakonodavnim dijelom pravne stečevine Unije, morati upoznati i eventualno uskladiti s politikama o kojima se trenutno raspravlja i koje se trenutno razvijaju u EU-u, kao što su europski stup socijalnih prava, milenijski razvojni ciljevi UN-a i Program održivog razvoja do 2030., kao i sa suradnjom među državama članicama EU-a u pogledu tokova izbjeglica i migranata te integriranog nadzora granica.

5. Dobrosusjedski odnosi i pomirenje

5.1. U zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama zapadnog Balkana i Turskoj i dalje se osjećaju posljedice rata i sukoba, etničke mržnje, iredentističkih pokreta i zamrznutih sukoba koji opet mogu izbiti. Potrebno je snažno poticati rješavanje najprečih bilateralnih pitanja prije pristupanja tih zemalja EU-u iako bi insistiranje na rješavanju svih neriješenih pitanja moglo usporiti taj proces. Poticanje ponovnog uspostavljanja trgovinskih i drugih gospodarskih odnosa među tim zemljama moglo bi pridonijeti rješavanju sukoba i gospodarskom rastu.

5.2. EGSO pozdravlja inicijative državnih obrazovnih i kulturnih ustanova, akademskih krugova i organizacija civilnog društva u području pomirenja, izgradnje dobrosusjedskih odnosa i usvajanja kritičkog pristupa prošlosti.

5.3. EGSO naglašava da bi jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva i socijalnih partnera, uključujući strukovna udruženja, i poticanje umrežavanja na svim razinama između organizacija sa sjedištem u EU-u i organizacija u zemljama korisnicama trebalo olakšati proces integracije.

5.4. EGSO smatra da bi Instrumentom pretprijetne pomoći III trebalo osigurati sredstva za organizacije civilnog društva koje nastoje unaprijediti građanski prostor u pogledu angažmana i sudjelovanja. U okviru IPA-e III potrebno je proširiti potporu za infrastrukturu civilnog društva i regionalne tematske platforme i mreže civilnog društva.

6. Regionalna suradnja

6.1. Energetske i prometne mreže trebaju biti čimbenici razvoja i međupovezanosti regije. Time bi se osiguralo da se građanima zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja zapadnog Balkana i Turske pruža jasna slika o socijalnim, gospodarskim i okolišnim prednostima pristupanja EU-u. Primjerice, energetska učinkovitost i ušteda energije utječu na stvaranje poslovnih prilika, kao i na otvaranje kako „zelenih” tako i tradicionalnih radnih mjesta.

6.2. EGSO smatra da u okviru pretprijetne pomoći prioritet treba dati institucijama i inicijativama koje stvaraju veze između zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja u području energije, komunikacije, digitalizacije, inovacija, prometa i zaštite okoliša. Suradnja između bugarskog grada Kule i srpskog grada Boljevca, koji su željeli kupiti specijalizirana vozila, bespilotne letjelice i personaliziranu zaštitnu opremu za borbu protiv šumskih požara, mogla bi biti primjer dobre prakse ⁽⁷⁾.

6.3. EGSO podržava Ugovor o osnivanju Prometne zajednice koji su EU i zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje zapadnog Balkana potpisali 12. srpnja 2017. i potiče potpisnike da ga nastave razvijati. U tom bi pogledu Europska komisija, Europska investicijska banka i partneri na zapadnom Balkanu trebali usmjeriti svoja ulaganja u povezivanje osnovne mreže TEN-T EU-a s infrastrukturom zapadnog Balkana. Zato je sada potreban zajednički program, s utvrđenim raspoloživim sredstvima i zajedničkim rasporedom.

⁽⁷⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

6.4. Poboľšanjem infrastrukture smanjit će se prometni i energetska troškovi te olakšati velika ulaganja na tom području, kao i trgovina unutar te regije. Nadalje, promicanje digitalne modernizacije i postupno smanjenje naknada za *roaming* na zapadnom Balkanu doprinijet će razvoju poduzeća, povećanoj produktivnosti i poboljšanju kvalitete života. Međutim, nedostatak infrastrukture nije glavna prepreka suradnji među partnerima na zapadnom Balkanu. Neprijateljstva iz prošlosti i neriješeni sporovi ograničili su opseg i sadržaj suradnje. To bi se stanje moglo djelomično popraviti poticanjem projekata prekogranične suradnje u okviru IPA-e.

6.5. Potrebno je koristiti medije i druge oblike komunikacije kako bi se istaknula prisutnost i važnost aktivnosti EU-a u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama. Povrh toga, tijekom cijelog procesa pristupanja EU-u potrebno je razvijati sposobnost lokalnih državnih službenika za upravljanje projektima i njihovu provedbu.

7. Posebne napomene o Prijedlogu uredbe o Instrumentu pretpristupne pomoći III

7.1. EGSO smatra da se predmetni prijedlog temelji na postignućima i iskustvima iz prethodnih programskih razdoblja i smatra da je prikladan za ostvarivanje svojih ciljeva. Međutim, ponavlja da su zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje u usporedbi s državama članicama izložene poprilično različitim izazovima te da je stoga prijeko potrebna velika fleksibilnost.

7.2. EGSO u potpunosti podržava navedene ciljeve IPA-e III, ali želi naglasiti da je u kratkoročnom razdoblju teško uočiti izravne učinke. Stoga preporučuje da se dodana vrijednost budućih intervencija temeljito procijeni u smislu opsega angažmana, političke težine i zastupanja interesa najvećeg mogućeg broja korisnika. Treba pohvaliti činjenicu da je proračunska potpora dodijeljena u tekućem programskom razdoblju bila katalizator institucijskih promjena i većeg političkog dijaloga u zemljama primateljicama (npr. Srbiji, Crnoj Gori i Albaniji).

7.3. Imajući na umu tešku situaciju u kojoj se nalazi velika većina zemalja korisnica, EGSO preporučuje da se osigura dostatna razina jednostavnosti kada je riječ o određivanju zahtjeva u vezi s dokumentima te da se težište stavi na podršku i osiguravanje toga da primatelji preuzimaju odgovornost za rezultate. U tu je svrhu potrebno nastaviti ulagati napore u dodatno razrađivanje načina neizravnog upravljanja u suradnji sa zemljama korisnicama te to popratiti mjerama za izgradnju kapaciteta kako bi se dionicima pomoglo da se konstruktivno uključe u cjelokupni proces programiranja.

7.4. EGSO uviđa potrebu za jačanjem komplementarnosti IPA-e III s mjerama koje se u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama financiraju iz drugih izvora.

7.5. EGSO predlaže da se tijekom procesa pregovora na nacionalnoj razini u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama poduzmu posebne mjere kako bi se prevladala kronična kašnjenja, uska grla i neučinkovitosti koje su se pojavile tijekom tekućeg programskog razdoblja. Naravno, treba uzeti u obzir relativno ograničen opseg sredstava IPA-e u usporedbi s nacionalnim proračunima nekih zemalja korisnica, kao i potrebu za stabilnim konsenzusom između Europske komisije i nacionalnih institucija predmetnih zemalja; to bi ujedno trebalo biti i temelj političkog dijaloga.

8. Najbolje prakse

8.1. Predloži za prijavu: postoji potreba za daljnjim pojednostavljenjem i posebno za objedinjavanjem u okviru programa IPA, kao i u odnosu na druge donatore i zahtjeve koji proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva. Previše je smjernica i uputa – postoji prostor za objedinjavanje, a posebno bi se mogle sažeti u zasebnom poglavlju.

8.2. Potrebno je poboljšati kvalifikacije, znanja i vještine javnih naručitelja, kao i kontrolnih/revizorskih tijela, naročito kad je riječ o pitanjima koja je potrebno protumačiti i koja iziskuju puno vremena za odgovor.

8.3. Za neke programe bespovratnih sredstava postoje prekomjerni zahtjevi u pogledu analize projektnog okruženja, situacije u regijama itd., što je vrlo zahtjevno za podnositelje zahtjeva. To bi se moglo promijeniti. Uprave zadužene za javnu nabavu mogu angažirati stručnjake za provođenje takvih analiza i procjenu održivosti projekta.

8.4. Pristup prilagođeniji podnositeljima zahtjeva: paketi za prijavu mogu se pregledati unaprijed ili ih mogu razmotriti službenici iz predmetnih uprava (ili pružatelji tehničke pomoći), a za ispunjavanje administrativnih zahtjeva treba predvidjeti dodatno vrijeme.

- 8.5. Izmjene ugovora: potrebno je osigurati fleksibilnost i bržu obradu. Program se najčešće definira tijekom jedne do dvije godine, nakon čega slijedi dugačak proces prijave. Stoga je potrebno uvođenje fleksibilnih načina za izmjenu ugovora.
- 8.6. Odnosi s javnošću, brendiranje i vidljivost: postoji prostor za pojednostavljenje i optimizaciju zahtjeva. Povrh toga, mora se povećati vidljivost projekata koje financira EU.
- 8.7. Potrebno je izmijeniti sektorsku i projektnu dokumentaciju koja se odnosi na ciljne vrijednosti pokazatelja kako bi je se uskladilo s razdobljem provedbe.
- 8.8. Ugovori o sektorskoj reformi pridonijet će provedbi reformi politika i postizanju rezultata u pojedinim sektorima. Mjere koje eventualno treba poduzeti u okviru IPA-e III: angažiranje stručnog osoblja u operativnoj strukturi; pružanje odgovarajuće i stalne tehničke potpore operativnoj strukturi. Potrebno je među ključnim dionicima ojačati osjećaj odgovornosti za proces. Izazovi u pogledu programiranja: redosljed ugovora u programu može dovesti do kršenja roka ugovora, a nakon toga se u postupku provedbe mogu pojaviti brojni problemi.
- 8.9. Potencijalni rizici koji su se pojavili tijekom izvještajnog razdoblja za IPA-u II pokazali su da je potrebno osigurati predanost i učinkovitu suradnju i koordinaciju između ministarstava. To je potrebno zbog složenosti intervencija i odgovornosti podijeljene između relevantnih nacionalnih institucija budući da su predviđene reforme odgovornost različitih sektora vlade.
- 8.10. Problemi u pripremi za javnu nabavu/sklapanje ugovora na razini projekta uglavnom se sastoje od teškoća u ispunjavanju postavljenih preduvjeta, izazova u pogledu koordinacije i utvrđivanja redosljeda u odnosu na druge povezane projekte/ugovore, kao i nedostatnih kapaciteta za pravodobnu pripremu kvalitetne natječajne dokumentacije.
- 8.11. Najvažnija iskustva koja treba dodatno razmotriti u pogledu sklapanja ugovora: nedostatni kapaciteti zbog fluktuacije osoblja u institucijama korisnicama; slaba kvaliteta dokumentacije koju podnose korisnici; nedostatak internih stručnjaka s iskustvom na području složenih projekata; potreba jačanja osjećaja odgovornosti za proces među ključnim dionicima; izazovi u pogledu redosljeda ugovora u programu koji mogu dovesti do kršenja ugovora i/ili roka provedbe; pravodobno ispunjavanje preduvjeta itd.
- 8.12. Čest je problem raskorak između pokazatelja navedenih u sektorskoj/projektnoj dokumentaciji i vrijednosti na kraju izvještajnog razdoblja programa. Osim toga, u nekim su slučajevima kvaliteta i opseg pokazatelja neodgovarajući, što sprečava učinkovito praćenje provedbe programa.
- 8.13. Sadržaj nekih ugovora kojima upravljaju decentralizirane vlasti ovisi o rezultatima prethodnih ugovora koje su zaključili centralni javni naručitelji. Stoga postoji opasnost u pogledu pravovremenosti poziva na podnošenje ponuda i provedbe ugovora kojima upravljaju decentralizirane vlasti.

Bruxelles, 12. prosinca 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER