



**Влада Републике Србије**

**ИЗВЕШТАЈ О МЕЂУНАРОДНОЈ ПОМОЋИ  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ  
У 2008. ГОДИНИ**

**Министарство финансија  
Београд, април 2009.**

## САДРЖАЈ

|           |                                                                                                                                                                                                                    |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>КРАТАК ПРЕГЛЕД.....</b>                                                                                                                                                                                         | <b>4</b>  |
| <b>2.</b> | <b>ПОЛИТИЧКО-ЕКОНОМСКО ОКРУЖЕЊЕ.....</b>                                                                                                                                                                           | <b>7</b>  |
|           | 2.1. Економски показатељи.....                                                                                                                                                                                     | 8         |
|           | 2.2. Европске интеграције.....                                                                                                                                                                                     | 12        |
|           | 2.3. Регионална сарадња.....                                                                                                                                                                                       | 14        |
|           | 2.4. Сарадња са међународним институцијама.....                                                                                                                                                                    | 15        |
| <b>3.</b> | <b>УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФЕКТИВНОСТИ МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....</b>                                                                                                                                            | <b>15</b> |
|           | 3.1. „Акциони план за програмирање средстава међународне развојне помоћи Републици Србији у 2008. години и извештавање о међународној помоћи и програмирање инструмента за предприступну помоћ ЕУ – ИПА 2009”..... | 16        |
|           | 3.2. Документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008-2010. године”.....                                                                                                                   | 18        |
|           | 3.3. Подршка процесима планирања у ресорним министарствима и укупног међусекторског планирања, приоритизације и идентификације пројеката за финансирање из средстава међународне помоћи.....                       | 20        |
|           | 3.4. Праћење ефективности међународне помоћи – Успостављање почетних вредности за праћење ефективности међународне помоћи Републици Србији.....                                                                    | 21        |
| <b>4.</b> | <b>СТРУКТУРА И НИВО МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ.....</b>                                                                                                                                                                    | <b>22</b> |
|           | 4.1. Бесповратна помоћ и концесионални кредити.....                                                                                                                                                                | 23        |
|           | 4.2. Техничка помоћ.....                                                                                                                                                                                           | 25        |
| <b>5.</b> | <b>ПРЕГЛЕД МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ ПО СЕКТОРИМА.....</b>                                                                                                                                                                | <b>26</b> |
| <b>6.</b> | <b>ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТУПНУ ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ИПА.....</b>                                                                                                                                                 | <b>38</b> |
|           | 6.1. Принципи и основе програмирања фондова ЕУ.....                                                                                                                                                                | 39        |
|           | 6.2. Преглед активности реализованих у процесу програмирања ИПА 2009.....                                                                                                                                          | 40        |
|           | 6.3. Децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ- ДИС.....                                                                                                                                                      | 44        |
|           | 6.4. Вишекорисничка ИПА.....                                                                                                                                                                                       | 47        |
|           | 6.5. Програми Заједнице.....                                                                                                                                                                                       | 49        |
| <b>7.</b> | <b>ИСДАКОН ИС.....</b>                                                                                                                                                                                             | <b>51</b> |
| <b>8.</b> | <b>БУДУЋЕ АКТИВНОСТИ И ИЗАЗОВИ.....</b>                                                                                                                                                                            | <b>54</b> |
|           | 8.1. Побољшање процеса планирања у ресорним министарствима и укупног међусекторског планирања и приоритизације у вези са иностраном помоћи.....                                                                    | 54        |
|           | 8.2. Унапређење међуминистарске сарадње и секторских приступа ради побољшања усклађивања донаторских активности са националним политикама.....                                                                     | 55        |

|                                                                                                                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 8.3. Побољшан ниво предвидивости спољњег финансирања, са циљем пружања помоћи ресорним министарствима у годишњем планирању активности и планирању буџета..... | 55        |
| 8.4. Институционализација програма прекограничне сарадње као принципа по којима ће у будућности функционисати структурни фондови.....                         | 57        |
| <b>9. АНЕКСИ.....</b>                                                                                                                                         | <b>58</b> |

## **1. КРАТАК ПРЕГЛЕД**

У 2008. години пренети су трендови политичких промена из 2007. године, а посебно су изражене промене у привреди, као последица растуће економске кризе у свету. У мају месецу 2008. одржани су превремени парламентарни и локални избори<sup>1</sup>, а нова Влада формирана је у јулу. Као догађај од изузетног значаја оцењује се потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП)<sup>2</sup>, који је и ратификован у Народној Скупштини 9. септембра, док је Влада од првог јануара 2009. почела са једностраном применом Прелазног трговинског споразума. Негативна економска кретања су се све више продубљивала. Влада је предузела мере раног спречавања, обративши се за подршку Међународном монетарном фонду (ММФ). Иако је буџет за 2009. годину усвојен крајем децембра, брзина развоја светске кризе, указала је на потребу предузимања хитних мера и даље ревидирање основних поставки економске политике за 2009. годину – стопе раста, кретања цена, буџетског дефицита, пројекција платног биланса и др.

Базна инфлација у 2008. години је износила 10.1%<sup>3</sup> и премашила је исту из 2007 за 4.1%, на шта је највише утицала светска економска криза, мањак инвестиција, посебно пад прилива капитала из иностранства, пораст цена на мало и други економски показатељи, али и пораст спољнотрговинског дефицита.

Продубљивање процеса европских интеграција и даље остаје основни циљ Владе Републике Србије. Упоредо, Влада улаже напоре за продубљивање регионалне сарадње у свим областима и активно се залаже за спровођење различитих регионалних иницијатива – Савет за регионалну сарадњу, развој економских односа у оквиру ЦЕФТА, као и посебних регионалних приоритета у области енергетике и саобраћаја. У току су преговори о стварању Транспортне заједнице југоисточне Европе и Србија активно подржава ове процесе. Такође, у делокругу рада Министарства финансија, односно Сектора за програмирање и управљање ЕУ фондовима и развојном помоћи, промовише се сарадња са сродним службама у земљама западног Балкана кроз размену искустава на редовним годишњим састанцима, помоћ при обуци кадрова, директној сарадњи на реализацији регионалних програма.

Од посебног значаја је да је започета реализација пројеката одобрених у оквиру Инструмента предприступне помоћи ЕУ (ИПА) за 2007. годину у износу од 186,7 милиона евра. Та средства су намењена за реализацију пројеката који воде јачању демократских институција и владавине права, европским интеграцијама, реформи државне управе, реформи привреде, повећању запослености, поштовању људских и мањинских права, промоцији једнакости између полова, јачању грађанског друштва, унапређењу регионалне сарадње, достизању одрживог развоја и смањењу сиромаштва<sup>4</sup>. Координацију програмирања ИПА фондова обавља Министарство финансија, Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи (у даљем тексту Сектор), који је припремио релевантна документа за програмирање развојне помоћи и предприступних фондова (ИПА) - Документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи 2008-2010” (у сарадњи са надлежним институцијама); „Акциони план за програмирање средстава међународне развојне помоћи Републици Србији у 2008. години; Извештај о реализацији међународне

<sup>1</sup> 11. маја 2008. године су одржани превремени парламентарни и локални избори

<sup>2</sup> 29 априла 2008 године је потписан Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП)

<sup>3</sup> Званичан податак Народне Банке Србије

<sup>4</sup> Више о ИПА програмима биће речи у делу „Инструмент за претприступну помоћ Европске Уније- ИПА”

помоћи у Републици Србији у 2007. години и Извештај о програмирању инструмента за претприступну помоћ ЕУ–ИПА 2008”<sup>5</sup>. Поред ових докумената Сектор је спроводио процес закључивања билатералних споразума са донаторима о међународној помоћи. Посебно значајан посао Сектора је да руководи процесом координације припреме пројеката за међународну помоћ, руководи са више битних пројеката који се односе на подизање капацитета свих ресорних министарстава у овој области, врши идентификацију потреба за обуком и у сарадњи са Службом за развој људских ресурса спроводи одговарајуће обуке. Сектор је именован за Технички секретаријат Националног ИПА координатора. У реорганизацији државне управе за обављање послова који су везани за преузимање нових функција у праћењу и реализацији помоћи ЕУ, Сектор мора да преузме и образује кадрове способне да спровode нове функције везане за праћење реализације и еволуацију пројеката финансираних из ИПА средстава<sup>6</sup>, што је и један од предуслова за акредитацију Децентрализованог система управљања фондовима ЕУ (у даљем тексту ДИС)<sup>7</sup>. Увођење Децентрализованог система управљања фондовима ЕУ је један од приоритета Владе у наредном периоду, тако да је Влада усвојила Правилник о изменама и допунама правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија<sup>8</sup> којим је предвиђено формирање Сектора за Национални фонд за управљање средствима ЕУ и Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ.

Ниво реализације помоћи у 2008. години износи 370,42 милиона евра<sup>9</sup>, што поново бележи пад у односу на претходне године. Прелазак са КАРДС програма на ИПА програм резултирао је знатним падом у реализацији помоћи ЕУ што је последица чињенице да је промењена надлежна институција за спровођење пројеката финансираних из ЕУ средстава (КАРДС програм реализован је од стране Европске агенције за реконструкцију, док је у септембру 2008. године Делегација Европске комисије преузела управљање пројектима како оним финансираним из КАРДС програма који још увек нису завршени, тако и свим пројектима који се финансирају у оквиру ИПА инструмента). Поред пада реализације бесповратне помоћи, пад помоћи је видљив и на кредитним (концесионим) аранжманима<sup>10</sup>.

Министарство финансија и Сектор је током године са локалним консултантима који се финансирају кроз пројекат британске (ДФИД) и шведске (СИДА) владе помогло ресорна министарства у фази формулације предлога пројеката, развијању пројектних идеја и формулацији логичких матрица за области: инфраструктуре, економског развоја и запошљавања, државне управе и ЕУ интеграције, владавине права и регионалног и локалног развоја, али и кроз пројекат „Подршка припреми пројеката” (Project Preparation Facility, КАРДС 2006) за унапређење капацитета ресорних министарстава. Министарство финансија је заједно са СУК<sup>11</sup> иницирало заједнички пројекат „Обука предавача у области програмирања и управљања ИПА фондовима” подржан од стране Немачке Владе. Поред свих активности које Сектор за програмирање фондовима ЕУ и развојном помоћи

<sup>5</sup> Ова два документа ће појединачно бити објашњена у делу Унапређење ефективности међународне помоћи Републици Србији

<sup>6</sup> Посебну тешкоћу представља недовољан број запослених и неконкуретност плата у односу на понуду на тржишту за одговарајући квалитет запослених

<sup>7</sup> Више речи о Децентрализованом систему управљања фондовима ЕУ биће у делу „Инструмент за претприступну помоћ Европске Уније - ИПА, одељак Децентрализован систем управљања фондовима ЕУ”

<sup>8</sup> Закључак број 110-1740/2008-2 од 5. фебруара 2009. године

<sup>9</sup> Извор ИСДАКОН информациони систем

<sup>10</sup> Опширније објашњено у делу „Структура међународне помоћи”

<sup>11</sup> Служба за управљање кадровима

Министарство финансија је активно учествовало на Трећој конференцији на високом нивоу о ефикасности развојне помоћи (септембар 2008), као и на састанку Европске комисије о могућностима даљег побољшања координације и хармонизације помоћи ЕУ и земаља чланица (октобар 2008).

Министарство финансија, Сектор за управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи, Одељење за прекограничну, транснационалну и регионалну сарадњу одговорно је за спровођење компоненте 2 ИПА програма, док Делегација Европске комисије у Београду има уговорну надлежност. Одељење тренутно управљања са преко 150 пројеката вредних око 15 милиона евра, ради на припреми Оперативних програма и осталих програмских докумената, прати пројекте и спроводи програме, одржава радне контакте са релевантним институцијама, властима и органима државне управе Србије и осталих земаља партнера у програмима као и заједничким структурама у оквиру програма (нпр. Заједнички технички секретаријати, Заједнички надзорни комитети итд). Основни циљеви рада на овим програмима су:

- подизање капацитета Министарства за управљање фондовима по правилима ЕУ и припрема за децентрализован систем управљања
- подизање капацитета институција на локалном нивоу за формулисање, пријављивање и спровођење пројеката по правилима ЕУ
- унапређивање и јачање сарадње са суседним земљама како на централном тако и на локалном нивоу
- социо-економски развој пограничних сиромашних и депопулисаних подручја
- подршка већој видљивости рада Владе Републике Србије на локалу кроз отварање локалних канцеларија (Суботица, Вршац, Бор, Ниш, Сремска Митровица, Ужице, Пријепоље) и честу присутност на локалу кроз организацију промоција, семинара, радионица, обука, итд.

У Анексу је приложен детаљан извештај о раду Одељења за прекограничну, транснационалну и регионалну сарадњу.

## **2. ПОЛИТИЧКО-ЕКОНОМСКО ОКРУЖЕЊЕ**

Реформски процеси и привредни развој у Републици Србији у првој половини 2008. године задржали су динамику из претходног периода, али су се одвијали у контексту веома наглашених политичких превирања, која нису превазиђена током избора и формирања нове Владе у мају 2007. године<sup>12</sup>. Предуслови за политичку стабилизацију стекли су се средином 2008. године, пошто је после превремених избора формирана нова коалициона Влада, која је за кључне приоритете одредила: убрзање процеса европских интеграција, одржање стабилног и динамичног економског раста, убрзање припрема закона неопходних за хармонизацију са прописима ЕУ, као и предузимање опсежних дипломатских мера како би

---

<sup>12</sup> У периоду од маја 2006. до маја 2008. године у Србији су смењене три Владе, тако да је укупно узев Влада више од 15 месеци вршила само техничке послове. Дуготрајни политички преговори приликом формирања новог састава извршне власти, у оба случаја довели су до значајних застоја у раду Парламента. Такође, након парламентарних избора у мају и конституисања нове Скупштине у јуну, ефикасност рада на седницама угрожена је због иступа опозиције.

се наставило примењивање Резолуције УН 1244 у односу на статус Косова и Метохије<sup>13</sup>. Влада је посебно нагласила јачање борбе против криминала и корупције, те стварање одговарајућих институција које би требало да ове процесе учине трајним и одрживим. Такође, промовисан је и принцип друштвене одговорности и снажења социјалног дијалога, који на значају посебно добија у светлу завршетка процеса приватизације и одговора свих социјалних партнера на дубоку глобалну кризу светске привреде.

У последњем месецу периода извештавања (децембар 2008. године), слика глобалне економије је таква да је након финансијске кризе – кризе дугова и пада вредности акција, ретроградни тренд обухватио и реални сектор, преко пада поверења потрошача, произвођача и инвеститора, као и све бржег раста незапослености. Око 40 земаља света, углавном водећих светских привреда, доживело је пад економске активности (БДП-а), док је код земаља у развоју, посебно код земаља (у окружењу Србије) тзв. централне и источне Европе, упадљив знатно скромнији привредни раст.

Влада Републике Србије је врло рано реаговала на кризне и рецесионе токове у светској привреди. Раст привреде до четвртог квартала процењиван је на изнад 7% на годишњем нивоу. Почетком септембра 2008. године затражени су преговори са Међународним монетарним фондом (ММФ) о потенцијалној подршци платном билансу и превазилажењу фискалног дефицита, и то у висини од 530 милиона долара. Економска предвиђања за другу половину 2008. године, као и за пројекције буџета, знатно су кориговане наниже (раст БДП око 3%), што изразито сужава финансијске потенцијале за реформе и помоћ привреди у све дубљој светској рецесији.

Следеће групе друштвених догађаја обележиле су 2008. годину у Србији:

- 17. фебруара, привремене институције власти на Косову и Метохији, акламацијом у Скупштини Косова усвојиле су Декларацију о независности. Власти у Србији саопштиле су да не признају акт о самопроглашењу независности, те да ће се дипломатским путем борити за наставак преговора о статусу Косова и Метохије, као дела Републике Србије;

- У првој половини марта кулминирала су неслагања између коалиционих партнера у претходној Влади поводом питања Косова, али и европских интеграција, што је довело до пада Владе;

- 29. априла, упркос знатним отпорима, потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) Републике Србије Европској Унији и Прелазни трговински споразум. Међутим, достављање Споразума на ратификацију државама чланицама ЕУ, као и примена Прелазног трговинског споразума и даље су условљени одлуком Европског Савета о томе да ли Србија у потпуности сарађује са Хашким трибуналом. Са своје стране, Народна скупштина РС је 9. септембра ратификовала ССП, док је Влада РС у октобру 2008. године донела одлуку да ће, у духу посвећености европским интеграцијама, почев од 1. јануара 2009. године почети са једностраном применом Прелазног трговинског споразума;

- 11. маја, одржани су превремени парламентарини и локални избори у Србији. Уговорни однос са ЕУ и став према европским интеграцијама доминирао је преговорима о формирању нове Владе. Коначно, нова коалициона Влада преузела је дужност у јулу 2008. године и представила и амбициозну законодавну агенду која обухвата кључне политичке приоритете везане за европске интеграције;

---

<sup>13</sup> Вођени су интензивни преговори о прихватању програма за КиМ Генералног секретара УН, као и о деловању нове мисије ЕУ на Косову и Метохији.

- Током јуна и јула 2008. године, констатовано је да је Србија испунила практично све захтеве Хашког Трибунала у погледу доступности информација и значајно унапредила испуњавање својих међународних обавеза изручивањем оптужених за ратне злочине (Жупљанин, затим Караџић), али да закључак о потпуној сарадњи зависи од изручивања преосталих оптужених (Младић и Хацић);

- 2. октобра усвојен је Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за период 2009-2011, у складу са Законом о буџетском систему. Међутим, уважавајући глобалне економске прилике, које су знатно погоршане у последњем кварталу 2008. године, као и јаке последице по економију Србије, Влада РС је у децембру усвојила ревидирани Меморандум о буџету са значајним корекцијама у економским пројекцијама и политикама. Постало је јасно да све изразитије реперкусије финансијске и економске кризе на домаћу привреду долазе у изузетно осетљивом тренутку, када се у Србији исцрпљују могућности приватизације и када би, према уобичајеном сценарију у транзиционим земљама, требало да отпочне фаза активног привлачења страних инвестиција. Уместо тога, констатација је да опада учешће страних инвеститора на домаћем тржишту капитала, а бројни инвестициони објекти су у опасности да изгубе финансијску подршку страних банака. У том смислу, веома је илустративан пад активности београдске берзе и повлачење страних инвеститора из њених операција.

## 2.1. Економски показатељи

Табела 1: Основни економски показатељи у Србији 2006-2008<sup>14</sup>

|                                                                                         | 2006.   | 2007.    | 2008.    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------|----------|
| Бруто домаћи производ (БДП), реалан раст у %                                            | 5,7     | 7,3      | 6,0      |
| БДП, милиони ЕУР                                                                        | 25,262  | 30.581   | 33,861   |
| Удео јавних прихода у БДП                                                               | 41,3    | 41,2     |          |
| Удео јавних расхода у БДП                                                               | 42,3    | 43,1     |          |
| Консолидовани биланс јавних финансија у % БДП                                           | 1,1     | 1,1      |          |
| Јавни дуг РС /БДП                                                                       | 34,9    | 28,3     | 25,3     |
| Извоз у милионима ЕУР                                                                   | 5,102.5 | 5,854.8  | 7,428.3  |
| Увоз у милионима ЕУР                                                                    | 2,429.8 | 3,088.9  | 15,580.5 |
| Дефицит робне размене у милионима ЕУР                                                   | -5,360  | -3,088.9 | -8,152.1 |
| Биланс текућег рачуна у % БДП                                                           | - 12,2  | -16,1    |          |
| Стране директне инвестиције, нето, у мил ЕУР                                            | 3,496.6 | 962.6    | 1,856.7  |
| Раст цена на мало                                                                       | 12,7    | 10,1     | 3,0      |
| Реални ефективни девизни курс (просечна годишња промена, у %. + указује на апresiasiју) | 6,6     | 8,8      |          |
| Девизне резерве на крају године, у мил. ЕУР                                             | 9,025   | 9,369    | 8,148    |
| Просечне плате у динарима - нето                                                        | 21,707  | 27.759   | 32,746   |
| Просечне плате у еврима – нето                                                          | 275     | 350      |          |
| Раст запослености у %                                                                   | -1,3    | -1.2     |          |

Прва три квартала 2008. године у Републици Србији задржала су карактер снажног али неуједначеног економског раста. Наиме, док су основни покретачи раста пре свега домаћа тражња, банкарске и финансијске услуге и пословање телекомуникационих

<sup>14</sup> Извор: Министарство финансија, Народна банка Србије и Републички Завод за статистику



компанија, дотле се прекомерни издаци односе на несразмерну потрошњу (уместо на инвестиције).

Раст привредне активности током већег дела 2008. године, праћен је повећањем увоза и извоза и благим опадањем инфлације. Међутим, овај успон је у релативно кратком року, почев од октобра 2008. године, знатно успорен због утицаја глобалне економске кризе. Реакције тржишта у РС упоредиве су са дешавањима у осталим земљама у региону, а односе се на драстичан пад цена акција на берзи, повећање трошкова финансирања, повлачење дела штедње из банака од стране становништва, успоравање индустријске производње и извоза, и на депресијацију динара. Ипак, високе девизне резерве, ликвидност и мере НБС, помогли су да на краatak рок не дође до већих поремећаја у финансијском систему.

Процењено је да укупне економске активности у 2008. години, мерене бруто домаћим производом, као најважнијим макроекономским агрегатом, имају раст од 6% у односу на претходну годину. Посматрано по активностима, највећи раст бележе сектор саобраћаја, складиштења и веза, сектор финансијског посредовања, сектор трговине и пољопривреде (раст пољопривредне производње у 2008. години процењен је на 9%).

У 2008. години присутна је позитивна тенденција (започета у четвртом кварталу 2007. године) успоравања раста просечних реалних зарада. Просечна нето зарада у 2008. години износила је 32,796 динара и у односу на претходну годину реално је виша за 3,9%. Регионалне разлике у исплаћеним зарадама и даље су веома изражене. Посматрано по окрузима, највећу просечну нето зараду имали су запослени на подручју Града Београда (22,4% изнад републичког просека), а најнижу на подручју Топличког округа (31,6% испод републичког просека). У 2008. години настављена је и тенденција благог смањивања броја запослених, који је у поређењу са претходном годином опао за 0,1%.

Кретања цена и остварена макроекономска стабилност у 2008. години указују да је укупна инфлација испод пројектованог нивоа, захваљујући успоравању раста цена хране и цена енергената. Инфлација у Србији, мерена растом цена на мало износила је 6,8% (поређење децембар 2008./децембар 2007.), а њен просечни годишњи раст износио је 10,9%. Базна инфлација износила је 10,1% (поређење децембар 2008./децембар 2007.) и била је изнад горње границе циљног распона за 2008. годину (3% - 6%).

Турбуленције на глобалном финансијском тржишту, али и од раније присутне негативне тенденције високе домаће јавне потрошње и кредитне експанзије, утицале су на опадајућу динамику спољнотрговинске размене. Укупна спољнотрговинска робна размена у 2008. години виша је за 24,1% у односу на 2007. годину, али је у коначном билансу остварен висок спољнотрговински дефицит од 12 милијарди долара, што је за 23,6% више него у 2007. години. Висок ниво дефицита текућег рачуна учинио је привреду Србије још осетљивијом на пад прилива страног капитала. Овај пад у првом полугодишту 2008. године интерпретиран је у контексту политичке нестабилности у земљи и рефлектовао се како кроз смањено интересовање инвеститора за нова улагања и трговање на берзи, тако и за приватизацију. Посебно су индикативни подаци о неуспешности неких расписаних тендера, одлагању нових тендера и смањивању продајних цена друштвених предузећа<sup>15</sup>.

Домаћи финансијски систем издржао је први удар финансијске кризе, јер су НБС и Влада интервенисале различитим мерама гарантујући депозите грађана и малих и средњих

<sup>15</sup> Током 2008. године "пропали" су тендери за неколико великих предузећа, као што су Jat Airways, Рударско-топионичарски басен Бор, Индустрија мотора и трактора (ИМТ), ЈАТ техника.

предузећа до износа од 50.000 евра<sup>16</sup>. Међутим, раст тражње девиза довео је до убрзане депресијације динара. Штавише, слабљење српске валуте од октобра 2008. године, кулминирало је на дан 4. децембра 2008. године, када је један евро достигао вредност од 91,63 динара, што представља најслабији однос од увођења европске валуте<sup>17</sup>.

Посебно, ради јачања постојећих девизних резерви, осигурања финансијске стабилности и смањивања финансијског ризика, Влада РС договорила је средином новембра 2008. године нови петнаестомесечни стенд-бај аранжман са ММФ-ом. Аранжман предвиђа могућност да Србија повуче новац за јачање девизних резерви уколико јој то буде потребно. Пратећим економским програмом предвиђена је рестриктивна фискална политика - да дефицит буџета РС у 2009. години буде мањи од 1,75% БДП, затим, мере за подршку стабилности финансијском сектору и структурне реформе за јачање привредног раста и извоза.

Приватизација, реструктурирање предузећа и снижавање трошкова пословања, остају кључни фактори јачања понуде домаће економије, док дубља ЕУ и регионална интеграција, као и развој јавне инфраструктуре, треба да помогну развоју трговине и привуку прилив инвестиција. Мере штедње које Влада Србије предузима (ограничење раста плата запослених, смањивање броја запослених у државној управи, замрзавање нивоа пензија у 2009. години), усмерене су пре свега на социјално-економску стабилизацију, док развојна помоћ међународне заједнице представља важну полугу реформских потреба/настојања. Такође, изванзастај у финансирању већ одобрених пројеката са европске агенде, уследио је као последица спорије реализације средстава у иницијалној фази уговарања кроз ИПА. Утолико су већа очекивања да ће пројекти финансирани из претприступних фондова у наредном периоду представљати баланс рестриктивном буџету и омогућити прогресију Републике Србије ка комунитарним стандардима.

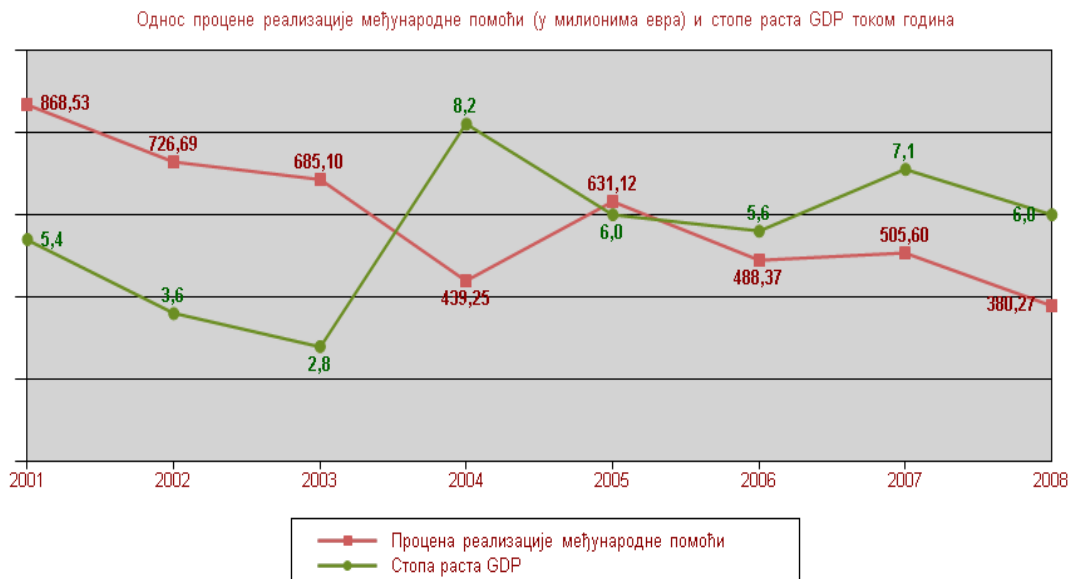
Уз уважавање реалних околности у којима ће и државе и организације – донатори покушати да мобилишу своје ресурсе у смеру адекватног одговора на економску рецесију, нужно је уложити посебне напоре да се међународна финансијска помоћ ефикасно алоцира ка објективним потребама Републике Србије.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Ове иницијалне мере проширене су кроз *Програм мера за ублажавање негативних ефеката светске економске кризе у Србији*, који је Влада РС усвојила крајем јануара 2009. године.

<sup>17</sup> Закључно са крајем периода извештавања. Међутим, тенденција пада динара у односу на евро наставља се и у 2009. години.

<sup>18</sup> Ово подразумева са једне стране квалитетну идентификацију потреба стране домаће администрације и са друге стране, адресирање ових потреба кроз одговарајућу структуру и висину финансирања од стране међународне донаторске заједнице.



Табела приказује криву раста бруто друштвеног производа у Србији (зелена) у односу према линеарном приказу реализације међународне помоћи (црвена) у периоду 2001-2008. У периоду 2001-2003 пад БДП-а је „компензован” високим износима међународне развојне помоћи која такође показује тенденцију пада у односу на хуманитарну помоћ из 90-тих година, али знатно успореније од пада БДП-а. Други крај графикона илуструје значајно промењену слику референтних показатеља: пад БДП-а праћен је знатно наглашенијим падом реализације међународне развојне помоћи. У условима економске кризе реалне су пројекције смањења БДП-а, због чега је тенденцију даљег смањења међународне помоћи потребно ублажити у највећој могућој мери.

## 2.2. Европске интеграције

У складу са саопштењем Европског савета са самог краја 2007. године у коме се понавља уверење ЕУ да “се напредак Србије на путу ка Европској унији укључујући и добијање статуса кандидата, може убрзати”, Србији је и поред наглашених политичких нестабилности и изазова током последњих парламентарних избора, омогућено да учини још један корак у Процесу стабилизације и придруживања и 29. априла 2008. је потписан Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни трговински споразум са ЕУ. ССП представља практично први уговорни однос Србије и ЕУ, дефинишући при томе узајамне обавезе двеју потписница о широком спектру политичких, трговинских и економских тема. Истовремено, Европски савет је активирање ових споразума (ратификацију ССП-а у парламентима земаља чланица ЕУ и почетак примене Прелазног трговинског споразума), условио пуном сарадњом Србије са Хашким трибуналом, чинећи на тај начин њихово ступање на снагу доста неизвесним (говорило се о “замрзавању примене Прелазног споразума”).

Када је реч о интерној процедури у РС, оба споразума су ратификована у Скупштини Србије<sup>19</sup>. На седници Владе од 16. октобра 2008. године, прихваћена је Информација о

<sup>19</sup> Објављено у “Службеном листу РС”, број 83/2008, од 10. 09. 2008. године

почетку примене Прелазног споразума од 1. јануара 2009. године. Правни основ за почетак “једностране” примене споразума, постављен је допуном Закона о царинској тарифи, којом се предвиђа постепено смањење стопе царине на увоз робе пореклом из Европске заједнице, а у складу са динамиком утврђеном у Закону о ратификацији споразума<sup>20</sup>.

Прелазни споразум о трговини и трговинским олакшицама између Европске заједнице и Републике Србије, представља трговински део ССП-а, а односи се на међусобну трговину индустријским и пољопривредним производима. ССП предвиђа успостављање зоне слободне трговине између Србије и ЕУ у периоду од највише шест година од његовог ступања на снагу. У светлу поменуте “једностране” примене споразума, то практично значи да је предвиђено да потпуна либерализација буде завршена 2014. године. Наравно, темпо либерализације може бити убрзан у зависности од стања у привреди, односно поједином сектору<sup>21</sup>. Иако ће примена споразума резултирати смањењем прихода од царина, корист за привреду и грађане очекује се утолико што ће због смањених царина бити јефтинији увоз сировина и репроматеријала, док ће јачање конкуренције допринети квалитетнијој понуди и снижавању цена. Један од првих ефеката примене односи се на снижавање царине за увоз аутомобила (са 20 на 10 одсто), док ће се домаћа индустрија најдуже штитити при увозу “најосетљивијих производа”, међу којима су намештај, обућа, оружје, керамички производи, стакло, гвожђе, челик, бакар, алуминијум и производи од тих метала<sup>22</sup>.

Припрема државе, а нарочито администрације за нове обавезе у процесу приступања ЕУ, и испуњавање захтева који проистичу из ССП, захтевала је израду свеобухватног документа, који ће интегрисати већ постојеће и којим ће се омогућити планирање и праћење свих Владиних активности у процесу приступања ЕУ. *Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ (НПИ)* израђен је од стране домаће администрације, под координацијом Канцеларије за европске интеграције. Јавно консултовање о документу започето је у јуну 2008. године, тако да је усаглашену верзију документа Влада РС усвојила у октобру 2008. године<sup>23</sup>. НПИ утврђује не само обавезе које се тичу преношења комунитарног права у домаћи правни поредак, већ и задатке који се морају спроводити како би се испунили политички и економски критеријуми приступања. Нарочита пажња је посвећена административним капацитетима и буџетским ресурсима који су потребни да би се домаће законодавство хармонизовало са европским и доследно спровеле планиране реформе.

НПИ је стратешки документ и за привредни сектор у планирању будућих активности, али и једна од важних информација за конципирање будућих пројеката преко којих ће се усмеравати међународна финансијска помоћ Србији.

На институционалном нивоу, структуре за европске интеграције су ојачане кроз формирање *новог координационог механизма* (укључујући и тело за координацију политике према ЕУ којим председава подпредседник Владе) и посебно, стручног радног тела

<sup>20</sup> Закон о допунама Закона о царинској тарифи („Службени гласник РС”, БР. 5/09) ступио је на снагу 30. јануара 2009. године. Даном стпања на снагу овог закона почиње примена Прелазног споразума у правном систему РС.

<sup>21</sup> члан 8. Прелазног споразума, односно члан 23. ССП

<sup>22</sup> Нпр. трактори мање снаге, бицикли, мотокултиватори, електричне машине и опрема.

<sup>23</sup> НПИ мења неколико других докумената који су припремљени током претходних фаза односа Србије и ЕУ, који постају његов саставни део: Акциони план за спровођење приоритета из Европског партнерства (август 2007.), Акциони план за јачање административних капацитета (децембар 2006.) и Акциони план за усклађивање законодавства Републике Србије са прописима ЕУ (јул 2007.), као и Акциони план спровођења ССП.

(Стручне групе Координационог тела) које обухвата 35 радних подгрупа. Овај административни апарат формиран је крајем 2007. године, а суштинску улогу добио је управо током 2008. године у припреми НПИ када је 35 подгрупа имало задатак да усагласи надлежност свих ресорних министарстава и стручних служби Владе за сваки део комунитарног права, а затим и да припреми одговарајуће прилоге за интегрални документ. У оквиру новог механизма, подгрупе Стручне групе ће заправо бити радне групе за преговарање различитих области правних тековина ЕУ, тако да је свака подгрупа је одговорна за усклађивање са правним тековинама ЕУ из одређеног преговарачког поглавља<sup>24</sup>.

Према извештају о спровођењу НПИ у периоду јул-децембар 2008. године, Национални програм је, узимајући у обзир законске и подзаконске акте, испуњен 29 одсто, јер је од планираних 89 прописа усвојено 26.

Током 2008. године, са Европском комисијом су такође потписани финансијски споразуми за средства из фонда ИПА компонента 2 за 2007. годину за програме са Хрватском, Црном Гором и БиХ док се потписивање финансијских споразума за 2007. годину за Јадрански програм и програме са Мађарском, Румунијом и Бугарском очекују почетком 2009. године.

Обавезе које је Република Србија преузела у вези са спровођењем програма ИПА компоненте 2 по тзв. „*принципу заједничког управљања*” (Јадрански програм и програми са Мађарском, Румунијом и Бугарском), а које се односе на увођење Система првог нивоа контроле (First Level Controll) спровођења пројеката, је неопходно дефинисати кроз измену Систематизације радних места Сектора као и кроз измену постојеће или предлагање нове законске регулативе.

Норвешка развојна помоћ је такође пружила подршку Сектору за припрему основа за успостављање система Првог нивоа контроле за спровођење пројеката финансираних кроз ИПА компоненту 2.

У систему управљања фондовима ЕУ, делегација ЕК надлежна је за имплементацију, али се домаћа администрација интензивно ангажује у идентификацији и припреми пројеката, преузимајући постепено и одговорност за одређене аспекте техничке имплементације.

### 2.3. Регионална сарадња

Према оцени из Извештаја о напретку Србије у европским интеграцијама у току 2008. године, регионална сарадња и добри суседски односи чине суштински део процеса кретања Србије ка ЕУ. Иако су на регионалну сарадњу негативно деловала питања везана за Косово, односи Србије према осталим државама у процесу придруживања и ЕУ суседима су интензивирани. Србија је наставила ангажман у важним регионалним иницијативама:

- *Новоформиран Савет за регионалну сарадњу*, као правни и организацини следбеник Пакта за стабилност југо-источне Европе, а под политичком координацијом Процеса сарадње у југо-источној Европи, подстиче оперативну интеграцију земаља региона у неколико основних домена: економски и социјални развој; инфраструктура; правда и унутрашњи послови; безбедносна сарадња; развој људских ресурса и парламентарна

<sup>24</sup> Нова координациона структура обухвата још и *јединице* за европске интеграције у ресорним министарствима и органима ДУ, као и *пододборе* за спровођење ССП, које на паритетној основи чине представници Владе Србије и представници ЕУ

сарадња. Секретаријат Савета са седиштем у Сарајеву постао је потпуно оперативан у периоду јануар-децембар 2008. године. ЕК, која је члан Савета и управног одбора Савета, такође и обезбеђује буџет ове организације у износу од милион евра годишње.

- Након ступања на снагу *ЦЕФТА Споразума* крајем новембра 2007. године, у току 2008. године даље су прецизирани извесни организациони аспекти споразума, а секретаријат, привремено ситуиран у Бриселу, постао је потпуно оперативан септембра 2008. године. Република Србија успела је да у значајној мери искористи потенцијале регионалне трговинске сарадње које је ЦЕФТА понудила: према подацима РЗС, Србија је закључно са децембром 2008. године остварила суфицит од 1,8 милијарди долара у спољнотрговинској размени са земљама ЦЕФТА. Суфицит је превасходно резултат извоза пољопривредних производа, односно житарица и производа од житарица, као и пића. Учесници Споразума управо у регионалној сарадњи препознају кључ изласка из привредне рецесије, а позитивни биланси представљају и добар траг за усмеравање међународне развојне помоћи ка подстицању земаља региона за учешће у ЦЕФТА.

- Када је реч о испуњавању преузетих обавеза сходно *Споразуму о енергетској заједници*, напредак Србије у периоду извештавања оцењује се као умерен, будући да значајна прилагођавања домаћег законодавства и стандарда тек предстоје. Такође, Србија је током 2008. године партиципирала и у преговорима о закључивању *Споразума о транспортној заједници*. Преговоре предводи ЕК, а поред Србије учеснице су и све остале земље Западног Балкана. Окончање преговора очекује се крајем 2009. године. Суштина овог Споразума јесте успостављање интегрисаног тржишта за транспортну инфраструктуру и копнени, речни и поморски саобраћај, као и хармонизација релевантног законодавства земаља региона са комунитарним правом.

## **2.4. Сарадња са међународним институцијама**

Стратегија партнерства *Светске банке* и Србије за период 2008-2011 предвиђа подршку у областима: подстицања развоја заснованог на динамичном приватном сектору, како би се обезбедио даљи економски раст и приближавање стандардима ЕУ; обезбеђивања могућности ширим деловима друштва да осете корист од привредног раста; управљања новим ризицима услед загађења животне средине и елементарних непогода. Предвиђено је да ће група Светске банке за четири године реализације Стратегије финансијски подржати Републику Србију са приближно 600 милиона америчких долара, од чега извештај део представља бесповратну помоћ, а већа порција – кредите под повољним условима.

Од укупно 11 пројеката подржаних од стране Светске банке, чија је имплементација у току, бесповратна помоћ у 2008. години искоришћена је само за Пројекат смањења индустријског загађења Дунава (2,6 милиона евра). Износи „меких кредита” повучених у 2008. години су знатно већи, при чему су најзначајније реализације у секторима: енергетике (17,44 милиона евра); водоснабдевања и санације отпада (8,7 милиона евра); пољопривреде, шумарства и рибарства (8,03 милиона евра) итд.

## **3. УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФЕКТИВНОСТИ МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

У складу са Париским Декларацијом о ефективности помоћи, потписаном у марту 2005. године у Паризу од стране представника донатора и земаља партнера - прималаца помоћи, Министарство финансија је предложило, а Комисија за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи<sup>25</sup> усвојила у децембру 2007. године „План рада на побољшању ефективности међународне помоћи у 2008. години”. Планом је предвиђено да Влада Србије кроз заједнички рад са донаторском заједницом, поштујући принципе поменуте Декларације тежи ка остварењу идентификованих специфичних циљева, који ће допринети остварењу главног циља - Повећању ефективности и ефикасности средстава међународне помоћи, као доприноса постизању реформских стратегија и развојних приоритета Србије.

Планом је идентификовано пет специфичних циљева:

1. Побољшање процеса планирања у ресорним министарствима и укупног међусекторског планирања и приоритизације у вези са иностраном помоћи
2. Побољшана усклађеност пројеката и програма финансираних из међународне помоћи са националним приоритетима
3. Унапређење међуминистарске сарадње и секторских приступа ради побољшања усклађивања донаторских активности са националним политикама
4. Иницирање процеса увођења децентрализованог система за управљање фондовима Европске уније (ДИС) како би се обезбедило постепено усмеравање помоћи Европске комисије кроз националне системе за управљање јавним финансијама и јавне набавке<sup>26</sup>
5. Побољшан ниво предвидивости спољњег финансирања, са циљем пружања помоћи ресорним министарствима у годишњем планирању активности и планирању буџета.

У сарадњи са осталим министарствима, релевантним институцијама и донаторском заједницом, Министарство финансија је преко свог Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи учинило знатне напоре у вези са остваривањем сваког од поменутих 5 циљева, предузимајући мноштво активности на усклађивању донаторских активности са усвојеним националним развојним стратегијама и приоритетима, унапређењу предвидљивости спољних извора финансирања, усклађивању коришћења спољних и сопствених извора финансирања, усмеравању помоћи Европске уније и повећању коришћења националних система за финансијско управљање и јавне набавке.

### **3.1. „Акциони план за програмирање средстава међународне развојне помоћи Републици Србији у 2008. години и извештавање о међународној помоћи и програмирање инструмента за**

<sup>25</sup> Решењем Владе о именовању председника и чланова Комисије за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи од 20. новембра 2008. године, за председника Комисије је именован Божидар Ђелић, док су за чланове именовани Млађан Динкић, потпредседник Владе и министар економије и регионалног развоја; Јован Кркобабић, потпредседник Владе; Диана Драгутиновић, министар финансија; Милан Марковић, министар за државну управу и локалну самоуправу; Верица Калановић, министар за Национални инвестициони план; Слободан Милосављевић, министар трговине и услуга; Милутин Мркоњић, министар за инфраструктуру; Оливер Дулић, министар животне средине и просторног планирања; Сулејман Угљанин, министар без портфеља; Милица Делевић, директор Канцеларије за Европске интеграције;”

<sup>26</sup> Децентрализовани систем за управљање фондовима ЕУ- Decentralised Implementation System for EU funds-DIS – Активности Министарства финансија у 2008. години на увођењу ДИС су детаљније описане у поглављу „Инструмент за претприступну помоћ Европске Уније - ИПА, одељак Децентрализован систем управљања фондовима ЕУ ”.

## **предприступну помоћ ЕУ – ИПА 2009”.**

Након што је у 2007. (пилот години) успешно завршен годишњи циклус програмирања међународне помоћи по новоизграђеном систему и прописаним процедурама, започет је нови циклус програмирања у 2008. години. На основу искустава стечених током пилот године и у складу са успостављеним системом програмирања, Министарство финансија је у сарадњи са централним институцијама Владе и донаторском заједницом израдило „Акциони план за програмирање средстава међународне развојне помоћи Републици Србији у 2008. години и извештавање о међународној помоћи и програмирање инструмента за предприступну помоћ ЕУ – ИПА 2009”, као један од механизма за унапређење процеса програмирања међународне помоћи. Основни принципи Акционог плана укључују заједничку фазу процеса идентификације приоритетних предлога пројеката, без обзира из којих донаторских средстава ће касније бити финансирани, у циљу обезбеђења јединствене платформе за програмирање и самим тим омогућавање сагледавања могућности за кофинансирање и избегавање преклапања пројеката, то јест коришћење више извора финансирања за исте или сличне пројекте.

Акциони план је израђен узимајући у обзир следеће околности:

- Улогу Министарства финансија у процесу програмирања ИПА фондова и неопходност усклађивања програмирања осталих средстава иностране помоћи са тим процесом;
- Процедуре програмирања и имплементације појединачних донатора, укључујући и временски оквир се значајно разликују, што доводи до тешкоћа у синхронизацији програмирања фондова из конкретне фискалне године донатора, стога предлог обухвата програмирање према приоритетним пројектима за године 2009. и 2010. (чији почетак реализације је планиран у том периоду);
- Реформу процеса планирања буџета која је у току, при чему се током 2008. године паралелно вршила припрема буџета по програмској и линијској класификацији;
- Недовољни институционални капацитети у смислу броја и обучености запослених, у министарствима/ институцијама, за постизање високог квалитета процеса програмирања, сачињених докумената и израде пројектних предлога;
- Процес програмирања се заснива на документу „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008-2010. година” и предвиђа његову ревизију и побољшање. Један од циљева унапређења ефикасности и коришћењу међународне помоћи је повећана предвидљивост тих средстава, као основа за средњорочно планирање извора финансирања од стране ресорних министарства.

Акциони план у потпуности дефинише процес програмирања потребне међународне помоћи, улогу свих институција које су укључене у процес програмирања и активности у вези са извештавањем о реализованој међународној помоћи у 2008. години.

У складу са Календаром за програмирање и извештавање о међународној помоћи Републици Србији у 2007. години, Министарство финансија, односно Сектор, је крајем 2007. године од развојних партнера прикупило информације о планираној помоћи у периоду 2008-2010. године, са планираним обимом фондова, процедуром и временским оквиром програмирања и реализације помоћи, циљевима помоћи и приоритетним областима интервенције. Наведене информације су обједињене и налазе се у Акционом плану као Анекс 3 - „Очекивана донаторска средства у периоду 2008 - 2010. године”. У склопу Акционог плана налази се и „Календар активности на програмирању и извештавању о



међународној помоћи у 2008. години” (Анекс 1 Акционог плана) , којим су активности јасно разграничене по процесима – програмирање, извештавање, обуке, праћење ефективности помоћи, са посебним нагласком на активности које су везане искључиво за ИПА фондове. Календаром су дефинисани рокови и време потребно за реализацију сваке од наведених активности. Као Анекс 2 Акционог плана дато је и „Упутство за уношење нацрта предлога пројеката у ИСДАКОН информациони систем”, којим су подносиоцима предлога пројеката за финансирање из међународне помоћи дате прецизне инструкције како да своје нацрте предлога пројеката уобличи у формат јединствен за све пројекте (без обзира из којих фондова ће бити финансирани) и унесу их у ИС ИСДАКОН.

Процес извештавања о реализацији међународне развојне помоћи у 2008. години је инициран од стране Министарства финансија упућивањем захтева ресорним министарствима да доставе своје извештаје о реализацији међународне помоћи у 2008. години и ажурирањем информација у ИСДАКОН бази података уз консултације са донаторском заједницом.

### **3.2. Документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008-2010. године”.**

Након годину дана од израде првог документа „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. године”, Министарство финансија је према плану, у сарадњи са осталим министарствима и другим релевантним институцијама ревидирало првобитни документ и као полазну основу за планирање и програмирање помоћи у наредним годинама израдило нови, међусекторски, програмски документ „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008-2010. године”. Влада Републике Србије је документ усвојила у априлу 2008. године и у циљу унапређења ефективности међународне помоћи њиме дефинисала приоритетне програме и активности у оквиру сектора и међусекторске приоритете у посматраном периоду.

Сврха документа је да допринесе спровођењу реформи и стратешких циљева Владе, стварањем трогодишњег програмског оквира и обезбеђивањем потребног нивоа и структуре међународне помоћи. Документ се заснива на постојећем, релевантном стратешком оквиру: Националној стратегији за приступање Србије Европској унији, Стратегији за смањење сиромаштва, секторским стратегијама, приоритетима Европског партнерства, Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2008. годину, са пројекцијама за 2009. и 2010. годину<sup>27</sup>.

Састоји се из три целине:

1. Прегледа стања и очекиваних реформи у периоду од 2008-2010. године
2. Прегледа међусекторских приоритета за међународну помоћ у посматраном периоду
3. Прегледа ситуације, секторских приоритета и потреба у посматраном периоду – појединачно, по секторима.

Саставни део документа је и претходно поменути „План рада на побољшању ефективности међународне помоћи Србији у 2008. години“, који је дат као анекс документа.

<sup>27</sup> Национални програм за интеграцију у Европску Унију (НПИ) је израђен након завршетка израде документа „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008-2010. године”, тако да из тог разлога није увршћен у стратешки оквир на коме се заснива документ. НПИ је узет у обзир у актуелној ревизији документа за период 2009 - 2011. године

Током процеса програмирања међународне помоћи у 2008. години, документ је служио као полазна основа за идентификацију приоритетних предлога пројеката који би били предложени за финансирање из средстава међународне помоћи. Такође је коришћен и као инструмент хармонизације и усклађивања донаторске помоћи са националним развојним приоритетима. Документ ће се ревидирати и ажурирати на годишњем нивоу, тако да обухвати наредни трогодишњи период. У том погледу Министарство финансија (Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи) у сарадњи са осталим институцијама Владе Републике Србије тренутно је у последњој фази ревизије документа који ће као такав обухватити период 2009-2011. Документ би требало да усвоји Влада Србије током априла 2009. године.

### **3.3. Подршка процесима планирања у ресорним министарствима и укупног међусекторског планирања, приоритизације и идентификације пројеката за финансирање из средстава међународне помоћи.**

Процес програмирања међународне помоћи захтева уску сарадњу Министарства финансија, као институције надлежне за координацију програмирања помоћи на нивоу Републике, са великим бројем институција-прималаца помоћи, превасходно ресорним министарствима која координирају процес програмирања у институцијама у оквиру својих надлежности. Ова сарадња се нарочито односи на процес идентификације пројектних идеја и предлога који ће бити кандидовани за финансирање од стране појединачних донатора (дакле у складу са стратегијама и циљевима донатора, према условима које пројекти треба да испуњавају) и израду пројектних предлога у складу са формама и упутствима захтеваним од стране донатора. Међутим, капацитети за спровођење ових активности у ресорним министарствима су незадовољавајући, како у погледу организационих решења у самим министарствима за функцију планирања и програмирања међународне помоћи, броју људи ангажованих на овим пословима, тако и у погледу њихове обучености и искустава (честе су промене запослених на овим пословима). С тим у вези, Министарство финансија је у 2007. години иницирало, а у 2008. години у сарадњи са Службом за управљање кадровима Републике Србије (СУК) и одржало низ обука, радионица, семинара и презентација на којима су представницима ресорних министарстава и осталих институција које учествују у процесу програмирања међународне помоћи представљени систем програмирања међународне помоћи, процедуре и политике донатора, процес израде предлога пројекта, израде логичке матрице итд.<sup>28</sup>. Битно је истаћи да су обуке у вези са међународном помоћи интегрисане у СУК-ов годишњи програм обука, тако да ће се поменуте обуке редовно одржавати и у наредним годинама.

Техничка подршка од стране запослених у Министарству финансија, као и локалних и страних консултаната помогла је запосленима у ресорним министарствима да формулишу

<sup>28</sup> Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи је у сарадњи са Службом за управљање кадровима Републике Србије организовао низ обука у току 2008. године:

- „Идентификација и израда нацрта предлога пројеката у процесу програмирања међународне помоћи“
- „Израда логичке матрице“
- „Израда предлога пројекта за Инструмент за предприступну помоћ (ИПА)“
- „Идентификација и израда нацрта предлога пројеката у процесу програмирања међународне помоћи (за средства Краљевине Норвешке)“

националне приоритете у форми логичке матрице, као и предлога пројекта. Треба нагласити да је присуство тима за подршку припреми предлога пројекта било од великог значаја за процес програмирања у 2008. години. Министарство финансија ће и у наредном периоду, односно током процеса програмирања у 2009. години, такође имати помоћ тима за подршку припреми пројекта, који ће помагати у процесу идентификације пројектних идеја, као и при организацији тренинга и обука ресорних министарстава током 2009. године за припрему пројекта за ИПА 2010.

Почетком 2008. године Сектор је успешно привео крају процес програмирања ИПА фондова за 2008. У циљу ефикасног и координираног процеса програмирања ИПА почетком другог квартала 2008. године, формирано је пет међусекторских Пројектних група (у даљем тексту: Пројектне групе): Пројектна група за економију и развој људских ресурса; Пројектна група за локални, регионални и рурални развој, Пројектна група за развој инфраструктуре; Пројектна група за реформу државне управе и Пројектна група за владавину права. Формирање и одржавање састанака пројектних група су се показали изузетно корисним за унапређење међуминистарске сарадње и дефинисање међусекторских пројектних предлога за финансирање из ИПА 2009<sup>29</sup>.

#### **3.4. Праћење ефективности међународне помоћи – Успостављање почетних вредности за праћење ефективности међународне помоћи Републици Србији**

Будући да је Република Србија држава која је у процесу приступања Европској унији, међународна помоћ Србији је превасходно усмерена на подршку процесу европских интеграција и најзначајнији донатор је управо Европска унија, са свим специфичностима везаним за управљање њеним фондовима, у односу на традиционално посматрање које је основа Париске декларације. Стога индикатори за праћење ефективности помоћи дефинисани Париском декларацијом не могу у потпуности бити примењени на Србију. Показатељи Париске декларације који су најзначајнији за побољшање ефективности помоћи у Србији су:

1. усклађивање донаторских активности са усвојеним националним развојним стратегијама и приоритетима, дефинисаним у стратешким међусекторским и секторским документима,
2. предвидљивост спољних извора финансирања, како би се унапредила ефективност и ефикасност међународних фондова, као и ускладило коришћење спољних и сопствених извора финансирања,
3. постепено усмеравање помоћи Европске уније и повећано коришћење националних система за финансијско управљање и јавне набавке (увођење Децентрализованог система за управљање фондовима Европске уније).

Ради постизања ових циљева, праћења њиховог остваривања и предузимања одговарајућих мера, Министарство финансија је креирало инструмент за праћење ефективности међународне помоћи, при чему је 2007. година узета као базна година за мерење почетних вредности индикатора. У „Плану активности на унапређењу ефективности међународне помоћи у 2008. години” су дефинисани индикатори и извори података на основу којих ће бити вршено њихово мерење.

<sup>29</sup> Процес програмирања ИПА 2009 и резултати тог процеса детаљније су описани у поглављу „Инструмент за претприступну помоћ Европске Уније- ИПА, одељак Децентрализован систем управљања фондовима ЕУ ”

Током 2008. године Министарство финансија (Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи) је на основу „Плана активности на унапређењу ефективности међународне помоћи у 2008. години” у сарадњи са донаторском заједницом спровело истраживање које је за циљ имало успостављање почетних вредности за праћење ефективности међународне помоћи Републици Србији. У истраживање је укључено 28 развојних партнера и вршено је путем интервјуа, упитника, процене запослених у Сектору за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи и увидом у званичне документе и званичне податке. Извештај о резултатима истраживања биће саставни део документа „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2009-2011. године”. У 2009. години је планирана израда извештаја о праћењу (напредку) ефективности међународне помоћи у 2008. у односу на почетне вредности индикатора, измерене у 2007. години.

#### **4. СТРУКТУРА И НИВО МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ**

Структуру међународне помоћи у Републици Србији чине концесионални кредити и бесповратна средства.<sup>30</sup> У структури бесповратних средстава донације намењене развоју имају примат у односу на хуманитарну помоћ која је веома ретка и усмерена на ванредне ситуације.

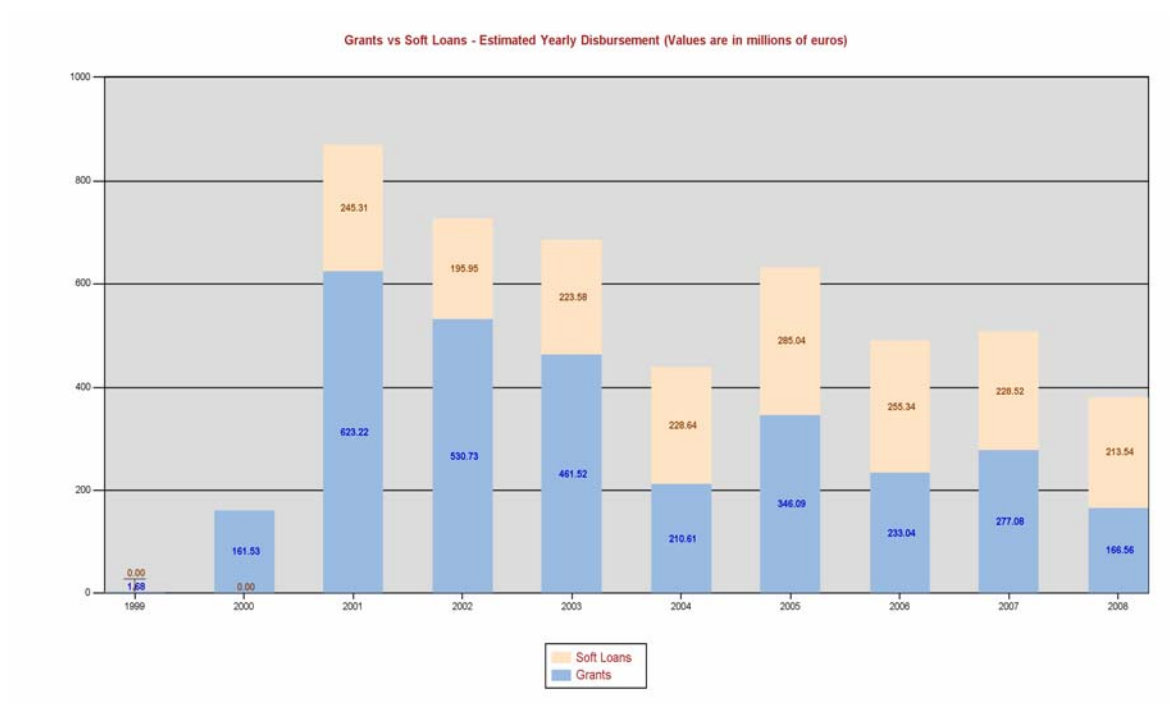
Реализација укупне међународне помоћи у 2008. години износи 370,06 милиона евра, што представља значајан пад у односу на 2007. годину у којој је реализовано 505,06 милиона евра – благи раст у односу на 2006. годину, пре свега као последица пораста реализације концесионалних кредита. Као што је приказано у графику 1, узрок оваквог нивоа помоћи у 2008. години првенствено је последица смањене реализације бесповратних средстава у укупној реализацији међународне помоћи. Највиши ниво реализације помоћи бележе: Светка банка, Европска инвестициона банка, Европска комисија, Европска банка за обнову и развој, Немачка, САД, Шведска, Италија и Норвешка.

##### **4.1. Бесповратна помоћ и концесионални кредити**

*График 1. Однос процене реализације бесповратне помоћи и концесионалних кредита, преглед по годинама изражен у милионима евра, извор: ИСДАКОН информациони систем<sup>31</sup>*

<sup>30</sup> Концесионални кредити су развојна помоћ усмерена ка структурном прилагођавању, рехабилитацији инфраструктуре, итд; док бесповратна средства могу бити у облику развојне или хуманитарне помоћи. Техничка помоћ такође представља облик бесповратне/развојне помоћи

<sup>31</sup> Подаци који се налазе у бази података ИСДАКОН унети су на основу података добијених од представника донаторске заједнице и крајњих корисника донација



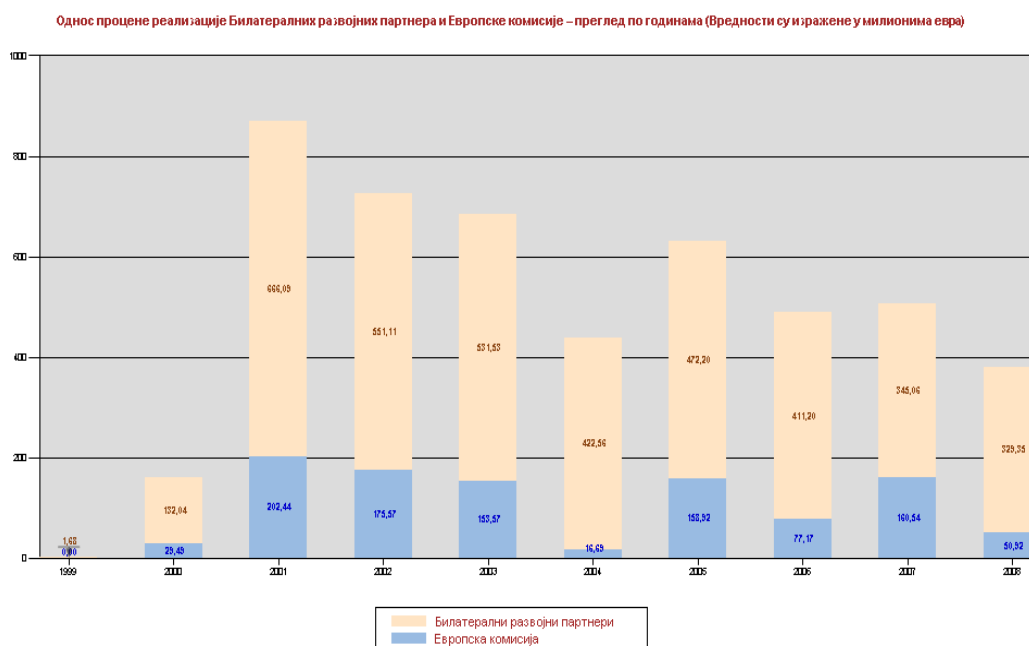
Посматрајући период од 2000. године, реализација концесионалних кредита бележи најнижу вредност, док се реализација бесповратних средстава налази на најнижем нивоу у периоду од 2001. године. Такав однос реализације у структури помоћи у 2008. години последица је, с једне стране, смањења прилива бесповратних средстава Републици Србији, првенствено из билатералних фондова, те кашњења у реализацији предприступних фондова, а с друге стране одражава неминовне застоје у раду државне управе који су последица политичке нестабилности и честих промена влада<sup>32</sup>. Такође, овакав приказ нивоа реализације међународне помоћи је и последица немогућности појединих донатора да доставе тачне податке о нивоу реализације због завршетка буџетске године, тако да се могу очекивати и разлике у нивоу реализације које ће бити исказане у наредном годишњем извештају. Имајући у виду да се почетак реализације значајнијих средстава предприступног инструмента ИПА за 2007. годину очекује током 2009. године, те да се очекује континуитет у приливу бесповратне помоћи с обзиром на годишње програмирање, у наредним годинама очекује се пораст учешћа бесповратних средстава у структури и укупној реализацији међународне помоћи.

Приметно је значајно смањење у реализацији средстава помоћи Европске уније у 2008. години и налази се на најнижем нивоу од 2004. године. Такав резултат последица је преласка са КАРДС програма на ИПА програм који је резултирао знатним падом у реализацији помоћи ЕУ што је последица чињенице да је промењена надлежна институција

<sup>32</sup> У периоду од маја 2006. до маја 2008. године промениле су се три владе. Због ограничења овлашћења владе у одлучивању после распуштања парламента и до формирање нове владе (тзв. техничка влада) у овом периоду су заустављене бројне ратификације међународних уговора о кредитима што такође, утиче на висину и брзину коришћења средстава. Такође, уочава се да неки од зајмопримаца много брже закључују преговоре о кредитима, него што завршавају детаљне планове и пројекта који се из тих средстава финансирају, па долази до дуже реализације него што је планирано. Што повећава трошкове кредитирања (надокнаде за анажована средства и сл).

за спровођење пројеката финансираних из ЕУ средстава (КАРДС програм реализован је од стране Европске агенције за реконструкцију, док је у септембру 2008. године Делегација Европске комисије преузела управљање пројектима како оним финансираним из КАРДС програма који још увек нису завршени, тако и свим пројектима који се финансирају у оквиру ИПА инструмента).

*График 2. Однос процене реализације средстава билатералних развојних средстава и средстава Европске комисије, преглед по годинама (вредности су изражене у милионима евра)*



Као што је приказано у графику 3, примећује се смањење у реализацији хуманитарне помоћи, у односу на прошлогодишњу, те се налази на најнижем нивоу у посматраном периоду. У наредном периоду не очекује се пораст удела хуманиитарне помоћи у укупној реализацији.

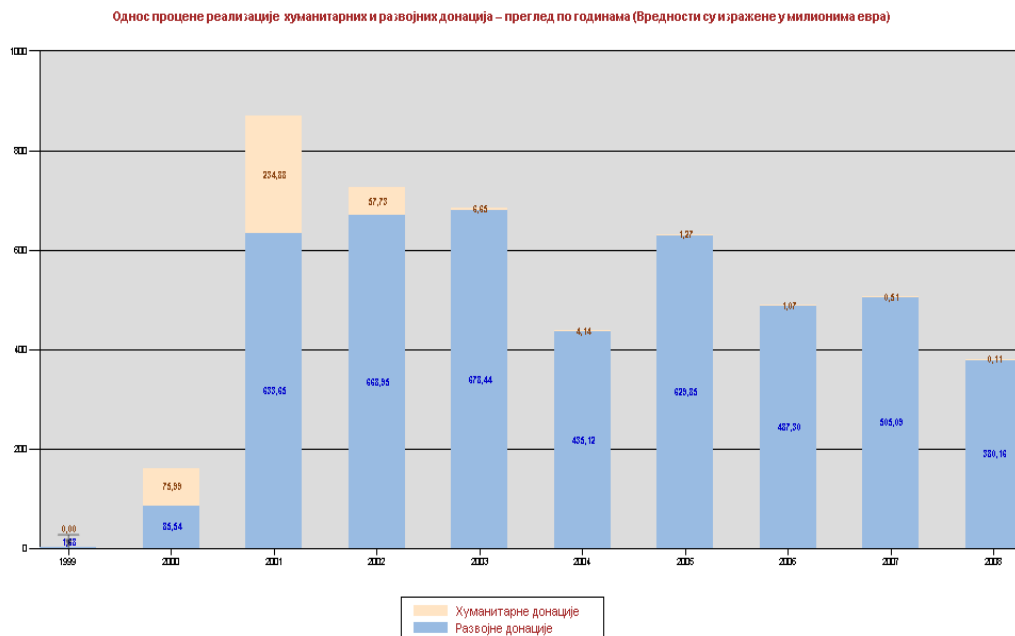


График 3. Однос процене реализације хуманитарне и развојне помоћи, преглед по годинама (вредности су изражене у милионима евра), извор: ИСДАКОН информациони систем<sup>33</sup>

## 4.2. Техничка помоћ

Техничка помоћ је преовлађујући облик у структури бесповратне помоћи усмерен ка унапређењу институционалних капацитета у смислу ангажовања стручњака за израду докумената, студија, стратегија, организовање обука, семинара и сл. Имајући у виду да је прва компонента ИПА инструмента усмерена на подршку у транзиционом процесу и изградњу институционалних капацитета, управо техничка помоћ ће бити кључни облик помоћи у оквиру ове компоненте, али и у укупној структури бесповратне помоћи, у наредном периоду.

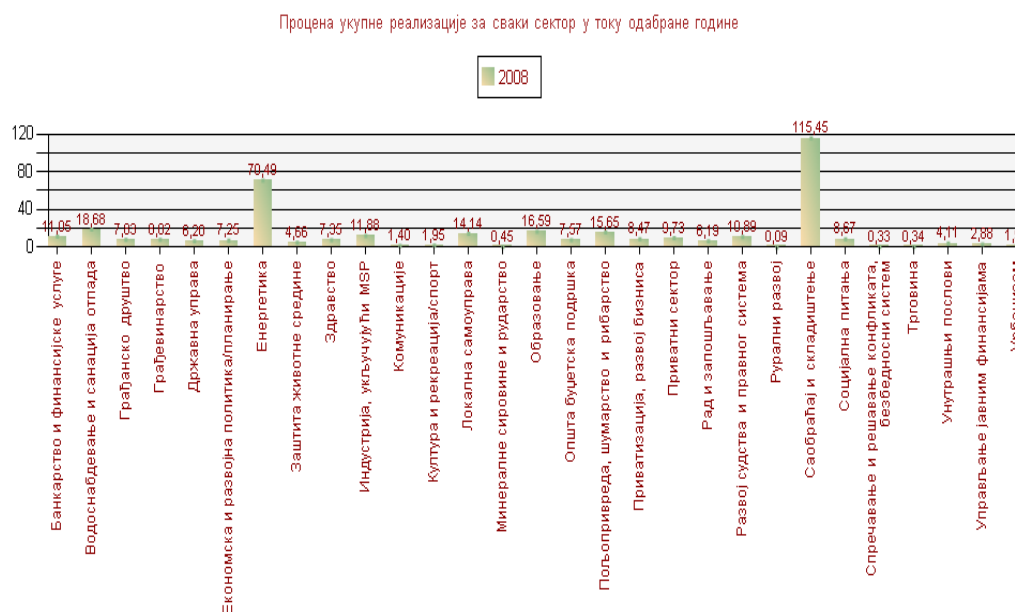
Испуњење свих неопходних услова за преузимање водеће улоге у процесу програмирања и реализације средстава помоћи ЕУ захтева постојање и одговарајућих капацитета у надлежним институцијама што је један од главних краткорочних приоритета Европског партнерства. Имајући у виду чињеницу да је Република Србија у процесу успостављања Децентрализованог система управљања фондовима ЕУ (ДИС), чије функционисање представља предуслов за чланство у Европској унији, организација унутрашњих јединица у министарствима мора бити у складу са принципима ДИС. У овом моменту потребно је формирати јединице које би се превентивно бавиле идентификацијом, односно програмирањем као иницијалном фазом у пројектном циклусу.

Коначно, способност домаћих институција да користе средства међународне помоћи увелико условљава и ниво укупне реализације помоћи, те је даље унапређење институционалних капацитета приоритет чије ће остварење условити висину међународне помоћи у наредним годинама.

<sup>33</sup> Подаци који се налазе у бази података ИСДАКОН унети су на основу података добијених од представника донаторске заједнице и крајњих корисника донација

## 5. ПРЕГЛЕД МЕЃУНАРОДНЕ ПОМОЋИ ПО СЕКТОРИМА

График: Процена укупне реализације за сваки сектор у 2008 години



Извор: ИСДАКОН информациони систем

Напомена: на графикону сектори су представљени према OECD/DAC класификацији

Преглед структуре међународне помоћи састављен је на основу прилога за годишњи извештај о реализацији међународне помоћи у Републици Србији, достављених од стране ресорних министарстава и података из ИСДАКОН информационог система.

Приметан је пад укупне вредности реализоване међународне помоћи са 550.60 милиона евра у 2007. години на 380.27 милиона евра у 2008. години. У структури међународне помоћи Републици Србији, водећи сектори по висини реализованих средстава у 2008 су, као и у претходним годинама, сектори саобраћаја и енергетике.

У складу са препорукама Националног савета за инфраструктуру, основаног ради координације и управљања пројектима из области инфраструктуре, развоја транспортне инфраструктуре- аутопутни правац на Коридору X, изградња аутопута Београд-јужни Јадран и модернизација железнице су основни приоритети Владе у наредном периоду. Иако је сектор **сабраћаја** један од водећих сектора по висини реализованих средстава и у њему се бележи пад реализованих средстава са 129.43 милиона евра у 2007. години на 115.45 милиона евра у 2008. години. У току 2008. године настављено је са реализацијом уговорених зајмова међународних финансијских институција из претходних година. Важнији пројекти подржани из кредита од стране ЕИБ-а су: обилазница око Београда (60



милиона евра), пројекат обнове путева и мостова (33 милиона евра); пројекат рехабилитација моста Газела (30 милиона евра); ЕБРД: - пројекат друмске инфраструктуре-аутопут Београд - Нови Сад (2004). Очекује се почетак спровођења зајма за Пројекат обнове железнице II (ЈП "Железнице Србије", 60 милиона евра). У наредном периоду из кредита Светске банке очекује се почетак реализације следећих пројеката - Пројекат рехабилитације саобраћаја (55 милиона евра); подршка железницама Србије (80 милиона евра) и подршка Коридору X (око 400 милиона евра). У 2008. години предузете су важне активности, које се односе на реализацију годишњих програма Стратегије развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године, за чије спровођење су поред буџета и Националног инвестиционог плана, неопходна додатна финансирања из дугорочних кредита међународних финансијских институција и програма ИПА. Један од већих приоритета у овој области представља побољшавање услова пловидбености и повећање капацитета реке Дунава и завршетак радова на Жежељевом мосту у Новом Саду. У наредном периоду наставиће се са имплементацијом Меморандума о разумевању о развоју Основне транспортне мреже Југоисточне Европе и адендума у области железничког транспорта Југоисточне Европе, као и подршци пројектима регионалне инфраструктуре у оквиру SEETO Вишегодишњег Плана 2008-2012. Сарадња држава у региону као и сарадња са државама чланицама ЕУ на реализацији регионалних инфраструктурних пројеката је од изузетног значаја.

Сектор **енергетике** такође бележи пад реализованих средстава са 107,91 милиона евра у 2007. години на 70,49 милиона евра у 2008. години. Реализована средства оцењена су као недовољна у односу на потребе. Постигнута је боља усклађеност у коришћењу спољних и сопствених извора финансирања, али проблеми и даље постоје код заједничког финансирања пројеката како због нефлексибилности републичког буџета и немогућности да се правремено реагује, тако и због дуготрајних процедура додељивања и имплементације међународне помоћи. Један од проблема је био и задржавање ниског нивоа цена електричне енергије, што знатно смањује приходе и профитабилност, па тиме и могућности да се овај сектор брже развија користећи тржишне инструменте финансирања. Приоритети сектора за које је неопходна већа подршка су инфраструктурни пројекти, као што су демонстрациони пројекти за енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије и заштиту животне средине. Иако су механизми координације помоћи у сектору уходани, постоји недовољна координација са релевантним институцијама у току саме припреме предлога пројеката. Најзначајнији развојни партнери у 2008. години су Европска банка за обнову и развој, Европска инвестициона банка, а следе Светска банка и Европска Комисија. Обим средстава реализованих у сектору **рударства** је опао са 1,11 милиона евра у 2007. години на свега 0,45 милиона евра у 2008. години.

До пораста међународне помоћи дошло је у **секторима водоснабдевање и санација отпада и пољопривреде, шумарства и рибарства**.

Сектор **пољопривреде, шумарства и рибарства** бележи раст реализоване међународне помоћи са 10,93 милиона евра у 2007. години на 15,65 милиона евра у 2008. години. Приметан је пад искључиво донаторске помоћи и пораст кредитне помоћи или кофинансирања пројеката. Укупно реализована помоћ од око 90% сасвим је задовољавајућа, обзиром на сложену процедуру одобравања и преноса средстава. На правременост реализације пројеката значајно утичу дуготрајне процедуре (промене потписника, издавање дозвола) као и остале локалне, институционалне и законске

препреке. На основу реализације неких пројеката из претходних година, јасно је да утрошена или донирана средства нису у потпуности искоришћена (нпр: опрема за лабораторије), јер наша страна није обезбедила све услове да се део опреме постави у одговарајуће објекте.

У 2008. години, најбројнији су били пројекти техничке помоћ, чак седам пројекта, док је на основу искуства, изражено велико интересовање и потреба за Twinning пројектима, који од земље корисника захтевају максималну организацију планирања, избора кадрова и координације активности редовних радних обавеза и обавеза које проистичу из пројекта. TAIEХ програми су се показали као идеална прилика да се брзо приступи ЕУ помоћи у областима које захтевају усклађивање са ЕУ законодавством. Механизми координације у министарству при реализацији пројеката, су још увек спори, у односу на захтеве реализације овакве врсте пројеката, али преклапања не постоје, због додатне контроле Министарства финансија.

У сектору *водоснабдевање и санација отпада* реализовано је укупно 18,68 милиона евра у 2008. години, док је у 2007 години реализовано 10,03 милиона помоћи. Највише средстава реализовано је кроз кредит Светске банке Рехабилитација система за наводњавање и одводњавање као и кредит ЕИБ Зајам за пројекат реконструкције општинске инфраструктуре у општини Суботица,

У 2008. години, у складу са подацима Министарства просвете, у фази реализације је било око 20 пројеката. Укупна реализована помоћ у области образовања током 2008. године је 16,59 милиона евра што представља значајан напредак у односу на 2007. годину када је реализовано 8,58 милиона евра. Иако се може запазити да је финансирано више реформских програма и пројеката у односу на инвестиционе, средства утрошена на инвестиције су значајно већа. Одобрена средства су усмерена на финансирање програма и пројеката који доприносе спровођењу реформских активности у области образовања, а које су дефинисане као приоритети у секторским стратешким документима. Током 2008. године су у највећој мери подржане активности у области реформе стручног образовања, професионалног развоја запослених у образовању, унапређивања образовања Рома, унапређење образовања деце са посебним потребама, као и побољшање услова за спровођење васпитно образовог процеса.

У сектору образовања у 2008. години најприсутнији су били следећи донатори: Европска Комисија, Краљевина Норвешка, Немачка (GTZ), Јапан, UNICEF, Швајцарска (SDC), Италија. Током 2008 реализована су средства из кредита Европске инвестиционе банке за пројекат унапређења школа.

Реформске процесе у сектору *државне управе* у 2008. години обележила су настојања да се остваре циљеви и предузму активности предвиђене Стратегијом реформе државне управе 2004-2008 и припадајућим Акционим планом. Окончање ревизије Стратегије и израда новог Акционог плана за период 2009-2012 захтева шири консензус, али и релативно стабилне политичке околности, ангажовање и посвећеност оперативно надлежног министарства (МДУЛС). На бази претходних припрема, консултативни процес покренут је тек на самом крају 2008. године, тако да су реалне процене да ће нова Стратегија и Акциони план бити озваничени тек почетком другог квартала 2009. године.

Укупно реализована средства међународне помоћи у 2008. години 6,20 милиона евра, што је мање од износа у 2007. години (14,55 милиона евра). Најзначајније финансирање (више од 60%) долази из средстава ЕУ, као и у претходној години, док је приметно редуковање броја билатералних донатора који подржавају овај сектор. Поред

ЕУ у 2008. години активни су били још Краљевина Норвешка, Шведска и Велика Британија.

Треба имати у виду да је укупна сума помоћи дистрибуирана кроз пројекте у различитим органима државне управе и не само централне администрације, те се укупну оцену о коришћењу међународне помоћи у сектору државне управе треба нужно интерпретирати у светлу података о донацијама локалној самоуправи, цивилном друштву, али и независним државним институцијама (Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке, Омбудсман, Комисија за заштиту права понуђача и сл.).

У ужем смислу речи, када се ради о реформи државне управе, најактивнији корисници бесповратне помоћи из иностранства јесу Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Канцеларија за европске интеграције и Служба за управљање кадровима. У том погледу помоћ је добро усмерена, будући да и Извештај Европске Комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција у 2008. години идентификује позитивне помаке у функционисању ових институција и њиховом учинку. Када је реч о моделима спровођења помоћи, у одређеном броју случајева имплементација је национална (самостална), што практично пуну одговорност за управљање пројектом и извештавање преноси на националну институцију. Изградњи капацитета посебно доприноси чињеница да се највећи део пројеката спроводи у форми техничке помоћи, тако да међународна експертиза у изради регулативе, стратешких документа, приручника или анализа, истовремено представља и дневну обуку запослених у органима државне управе. Будуће пројекте/програме, требало би конципирати тако да адресирају даљу изградњу службеничког система, промовишу стручност и одговорност у државној управи и помогну израду прописа из управног система. Посебно, потребно је подржати учешће Парламента, као и независних државних институција у коришћењу међународне помоћи.

До значајног пада међународне помоћи дошло је и у сектору *локалне самоуправе*, где је висина реализованих средстава у 2007. години износила 35,00 милиона наспрам 14,14 милиона евра у 2008. години. Најактивнији развојни партнери у области развоја локалне самоуправе поред ЕУ су САД, Шведска, Немачка, Аустрија, Италија и Швајцарска. Кроз КАРДС програм обезбеђено је око 200 милиона ЕУР за реформу локалне самоуправе и равномерни регионални друштвено-економски развој, процес децентрализације, унапређење капацитета општина у пружању услуга, међуопштинску сарадњу и развој инфраструктуре (заштита животне средине, друштвено-економска инфраструктура). Током 2008. године општине су успешно сарађивале са Сталном конференцијом градова и општина кроз програм ЕУ- EXCHANGE 2, који подржава јачање капацитета општина у изради стратешких планова и акционих планова за спровођење. Настављено је са припремом инфраструктурних пројеката на локалу кроз Програм подршке развоју локалне инфраструктуре (3 милиона евра) који је усмерен на унапређење СЛАП базе и методологије за припрему «зрелих» инфраструктурних пројеката на локалу. Координација у области локалне инфраструктуре између релевантних министарстава, међународних финансијских институција и билатералних донатора је током 2008. године унапређена кроз оснивање и рад Координационе групе за подршку развоја инфраструктуре којом ће у наредном периоду председавати Министарство финансија.

Министарство за државну управу и локалну самоуправу је током 2008. године започело израду Програма обуке за локалну самоуправу чије усвајање се очекује током 2009. године. Циљ овог програма је да унапреди капацитете службеника у општинама и

уједно успостави систем управљања људским ресурсима у локалним органима власти. Један од значајних пројеката реализованих током 2008. године је Општински развој у југозападној Србији (ПРО2) подржан од стране Европске уније и Швајцарске агенције за развој и имплементиран од стране УНДП. У 2008. завршен је Програм јачања и обнове општина, фаза 2 (Municipal Improvement and Revival- MIR2) јужне Србије. У том смислу, УНДП је у 2008. години иницирао програм *Јачање капацитета за локални инклузивни развој у јужној Србији* (приближно 7 милиона евра), који финансира група билатералних донатора (Норвешка, Швајцарска развојна агенција, Шведска међународна агенција за развој) а спроводе агенције УН-а. Кроз овај програм планиране су активности које су усмерене на смањење међу-етничких сукоба, унапређење јавних услуга у области образовања, здравства и миграција. Како ће се у наредном периоду активно радити на унапређењу институционалног и правног оквира за спровођење децентрализације на локалу, донаторска помоћ треба да буде усмерена ка јачању капацитета општина како би што ефикасније спроводиле преузимање послова везаних за децентрализацију државне управе, унапређење стратешког планирања општина, пројектног и финансијског. Подршка је неопходна у припреми, управљању и финансирању већих међу-општинских пројеката како би се омогућило да мање и сиромашније општине кроз сарадњу са већим општинама учествују и апсорбују средства из разних донаторских финансијских пакета..

У 2008. години главне активности у области **регионалног развоја** биле су усмерене на успостављању правног оквира и јачању институционалних капацитета како на централном тако и на регионалном и локалном нивоу за спровођење регионалне политике. Што се обима међународне помоћи тиче у овој области, уочава се константан раст помоћи чија су структура и општи карактер како реформски тако и инвестициони-усмерени на локални регионални и национални економски развој (бизнис инкубатора, индустријских зона и регионалне инфраструктуре). Европска Унија је кроз национални програм ИПА 2007 издвојила 21 милион евра за Регионални социо-економски развој, програм подршке који има за циљ да допринесе развоју регионалне политике на централном нивоу и да ојача капацитете регионалних развојних агенција. Програм предвиђа подршку региоалним развојним пројектима, и међу-општинској сарадњи кроз ткз. грант шеме (вредност 10 милиона евра).

У оквиру сектора **заштите животне средине** бележи се пад реализоване међународне помоћи са 13,30 милиона евра у 2007. години на 4,66 милиона евра у 2008. години. Реализована помоћ ипак је мања од најављене углавном услед пропуста у координацији и нејасно дефинисаних критеријума у вези пројеката које донатор жели да подржи (буџет, област, тип активности, детаљност, постојање пројектног партнера/имплементационе агенције).

У оквиру Одељења за управљање пројектима су ојачани капацитети за имплементацију пројекта, запослени у овом одељењу су учествовали у активностима техничке имплементације и припреме за имплементацију пројеката (припрема пројектног задатка, Твининг Пројектног задатка, техничке спецификације и др. техничке документације). У оквиру сектора животне средине механизми координације и сарадње између надлежних институција и министарстава не постоје тако да нема пуне информације о реализованој донаторској помоћи у сектору животне средине, а постоји и могућност преклапања финансираних пројеката. Наиме, не постоје механизми за информисање о донаторској помоћи на локалном нивоу, као ни обавеза других институција које су корисници донаторске помоћи да извештавају Министарство, тако да

јединица која је у министарству задужена за координацију донаторске помоћи, Одељење за управљање пројектима, нема потпуне информације.

На основу оних информација којима располаже у много већем обиму су заступљени меки кредити него бесповратна помоћ, док у донацијама преовлађује техничка помоћ и изградња капацитета. Најзначајнији развојни партнери у 2008. години су Европска Комисија и Шведска.

У сектору трговине дошло је до пада реализоване помоћи са 1,42 милиона евра у 2007. години на 0,34 милиона евра у 2008. години.

У **сектору грађевинарства** одржан је ниво реализоване међународне помоћи која у 2008. години износи 8,02 милиона евра док је у 2007. години износила 7,71 милиона евра и одобрене донације односе се на усавршавање катастарa земљишта.

У сектору **рада и запошљавања** дошло је до пада реализоване међународне помоћи у односу на 2007. годину када је она износила 8,25 милиона евра, тако да је у 2008. години износила 6,19 милиона евра. Највећи удео у реализацији у овом сектору чини кредит Светске банке намењен регионалном развоју Бора. У области **запошљавања** у 2008. години најактивнији донатори су били ЕУ, Светска банка, Шпанија, Швајцарска, Аустрија, Норвешка и Шведска. Пројектима финансираним из средстава међународне помоћи током 2008 акценат је стављен на јачање људских капацитета у сектору, а пројекти су углавном базирани на техничкој помоћи. У пракси се показало да је ово добар метод за јачање капацитета институција и стварање ефикасне управе, преношење позитивне праксе и упознавања са новим методама у раду сродних институција. У току су два твининг пројекта која финансира ЕУ. Пројекти су започели са реализацијом у новембру 2007. године и укупна вредност оба пројекта је 3 милиона евра. (по 1,5 милиона евра). У претходном периоду урађено је доста на твининг пројектима у МЕРР и НСЗ, али се у наредном периоду очекује много веће ангажовање свих учесника у пројектима и конкретизација њихових резултата. Усклађеност пројеката са секторским приоритетима је углавном на задовољавајућем нивоу, сем у области миграција. Пројекти су допринели упознавању са политиком и имплементацијом запошљавања у ЕУ, повећања знања у прихватању методологије, имплементације и евалуације реформи и предложених мера као и неопходност промоције овакве политике на целом подручју Републике Србије. У 2008. години однос најављених и реализованих средстава у сектору био је приближно исти. Треба ипак имати у виду да су досадашњи пројекти углавном били релативно мале вредности иако је област запошљавања препозната као један од најбитнијих приоритета Владе Републике Србије у овом периоду.

У **Министарству економије и регионалног развоја** основано је одељење које се искључиво бави програмирањем и имплементацијом пројеката, као одговор на предстојећи систем децентрализованог управљања ИПА фондова. Један од главних недостатака у имплементацији пројеката финансираних из средстава међународне помоћи је предуг период од утврђивања приоритета до прихватања пројекта и започињања имплементације, као и јако компликован и спор систем набавки услуга и опреме финансираних из донација. Због поменутих недостатака, дешава се да су у тренутку када пројекат почне, неке његове компоненте већ реализоване, а долази и до тога да опрема предвиђена пројектом стигне тек након планираног рока за завршетак пројекта.

Током имплементације пројеката уочено је неколико проблема: у случајевима кад се пројекти односе само на пилот регионе, услед непостојања одговарајућег метода преноса стечених знања и искустава дешавало се да корист пројекта остане само у тим регионима; у

неким од твининг пројеката коришћене су методологије које не одговарају домаћим приликама; искуства са експертима ангажованим у склопу пројеката за одређене области су незадовољавајућа (donor driven projects), будући да један број експерата не може да одговори захтевима пројеката са становишта нивоа знања и актуелности, као и трендова у ЕУ.

Увид у стање реализације међународне помоћи у домену **управљања јавним финансијама** је отежан због изразите диспропорције између броја актуелних пројеката и ангажовања донаторске заједнице са једне стране и веома скромног одазива органа управе у саставу Министарства финансија у погледу извештавања о апсорпцији помоћи и оцењивања њене релевантности, са друге стране. Такође, преглед достављених прилога са становишта трошења средстава бесповратне помоћи, показује да и оне организационе јединице МФ које изразито афирмативно оцењују учинак текућих пројеката у периоду извештавања, имају значајних потешкоћа у праћењу финансијског тока поменутих средстава (проблеми управљања). Ниво транспарентности и координације инструмената, као и одрживости ефеката додељене међународне помоћи, представљају важну мотивацију у опредељивању донаторских средстава, које је у случају МФ у 2008. години у значајном паду у односу на претходни период. Наиме, док у периоду од 2000. године, уз приметне осцилације, ниво помоћи ипак није био нижи од 6 милиона евра годишње, у 2008. години она износи 2.88 милиона евра. Међутим, важно је напоменути да је одређени број пројеката који адресирају неке од приоритетних функција у управљању јавним финансијама, правилно идентификован од стране МФ и израђен са задовољавајућим квалитетом, тако да је за њих у значајној мери већ обезбеђена донаторска подршка. Ради се како о претприступној помоћи ЕУ (CARDS 2006, ИПА 2007, ИПА 2008), тако и о подршци дугогодишњих успешних имплементационих партнера МФ, попут UNDP, Док у првом случају динамика реализације средстава зависи од оперативности делегације ЕК као главног уговарача за средства намењена МФ, у другом случају у току 2008. године радило се на обезбеђивању недостајућих средстава, како би отпочело спровођење пакета пројеката. Извори финансирања су логично одређени, тако да се за средства ЕУ конкурисало у доменима који су приоритети у агенди европских интеграција (царине, порези, финансијска контрола, државна помоћ, ДИС), док се за општије аспекте макроекономских анализа, финансијског система, функције програмирања и планирања, те припреме буџета, преговара са билатералним (појединачним) донаторима.

Извесно је и да на слабију ефикасност помоћи утиче недостатак кадровских капацитета, или у другим случајевима, непостојање ефикаснијих механизма за партиципирање у управљању/спровођењу пројеката у органу управе који је корисник средстава (одлучивање о усмеравању средстава, редоследу трошења, учествовање у избору извођача и сл.). Као добри модалитети помоћи, кроз које се стичу и размењују искуства, остварују одрживи резултати и аспекти власништва над њима, издвајају се студијска путовања и циљане обуке/радионице (TAIEX, у неколико случајева), помоћ у изради стратешких и радних докумената, помоћ у процени и набавци технике (софтвер и хардвер, опрема).

У области **привреде**, у 2008. години пројекти финансирани из средстава међународне помоћи углавном су реализовани у области подстицања развоја малих и средњих предузећа и предузетништва. Најактивнији донатори што се тиче реализације у 2008. години су били ЕУ, Италија, Холандија, Данска, САД, Немачка, Норвешка, Аустрија, Јапан и Швајцарска. Битно је напоменути да у 2008. години у Министарству за економију и

регионални развој, у чијој је надлежности област привреде и приватизације, у делу министарства задуженом за привреду није било реализације пројеката финансираних из средстава међународне помоћи сем у сектору за инфраструктуру квалитета и техничке прописе. У поменутом сектору се тренутно реализује пројекат финансиран из средстава КАРДС 2006 - техничка помоћ институцијама инфраструктуре квалитета у Републици Србији и набавка опреме за Дирекцију за мере и драгоцене метале, укупне вредности 2,9 мил. ЕУР, из регионалне ИПА 2008 су одобрена средства (укупна вредност пројекта 2,1 милиона ЕУР) за продужење регионалног пројекта унапређења инфраструктуре квалитета намењен земљама Западног Балкана (КАРДС 2006), Пројекат PLAC и ЕУ Twinning пројекат „Јачање капацитета Министарства економије и регионалног развоја у формулацији, преговорима и имплементацији трговинске политике и преговорима трговинских споразума” у оквиру кога Сектор за инфраструктуру квалитета и техничке прописе добија помоћ за транспоновање Директиве о безбедности машина.

Најзначајнији пројекат подршке институцијама у области **економских односа са иностранством** је твининг пројекат са Владом Републике Немачке, „Јачање капацитета МЕРР-а у креирању, преговарању и примени трговинске политике и међународних трговинских споразума”. Пројектом се пружа подршка Србији у хармонизацији Закона о спољнотрговинском пословању са прописима и правилима СТО и *acquis communautaire* ЕУ. Саветодавна помоћ експерата у оквиру твининга била је корисна у процесу израде организационе структуре и законодавне активности. Средства реализована у оквиру пројекта износе око 580.000 евра.

Током 2008. године у сектору за **социјална питања** бележи се пад међународне помоћи, реализовано је 8,67 милиона евра у односу на 15,59 милиона евра 2007. године. Пројекти и програми финансирани од стране међународних донаторских агенција непосредно прате дефинисане стратешке приоритете појединачних сектора. Одлуке о појединачним пројектима и програмима доносе се на бази анализа потреба и могућности у оквиру министарства, као и у разговору са свим потенцијалним партнерима и са корисницима пројеката или програма. Примећује се опредељеност за подршку иновативним иницијативама (пилот пројектима) пре него за јачање капацитета самих сектора за увођење већ тестираних иницијатива у систем и њихово доследно спровођење на свим нивоима. Доминантна је подршка појединим модалитетима помоћи, тако да се већина (80%) спроводи путем техничке подршке (консултанси, тренинзи, семинари, трибине, израда стратешких и других докумената, итд), док веома мали проценат пројеката чине инвестициона улагања у секторе (изградња, опрема), за којима постоји велика потреба. Изградња капацитета министарства од изузетног је значаја за даљи ток реформи, и у том смислу обуке и семинари које организује Министарство финансија и Служба за управљање кадровима заиста подржавају реалне потребе и пружају конкретни бенефит за извршавање радних задатака. Семинари о програмирању ИПА фондова су били од посебног значаја за извршавање конкретних радних задатака у министарству, па се предлаже да ће у 2009. години настави са овим трендом, као и да се спроведу обуке за имплементацију, мониторинг и евалуацију пројеката финансираних од стране ИПА фондова и других фондова Европске Комисије (програми Европске Комисије, нпр. Прогрес).

Допринос међународне финансијске помоћи кључан је у два стратешки важна сектора: у оквиру **сектора за бригу о породици и социјалну заштиту** спроводи се значајан пројекат подршке стратегији развоја социјалне заштите (КАРДС фондови), док **Сектор за пензијско и инвалидско осигурање** постиже низ значајних резултата путем

финансијске подршке кроз кредит Светске банке. Кофинансирање је обезбеђено у складу са датим приоритетима. У појединим секторима, министарство је преузело већи део финансирања (Фонд за социјалне иновације). Контрола спровођења средстава, ефективност резултата и њихова одрживост је најбоља за оне пројекте који се реализују и путем буџета РС. За пројекте који се не реализују и путем буџета РС, контрола се заснива на раду јединица за управљање пројектима, путем мониторинга, извештавања и евалуације. Боља координација донатора у дефинисању програма помоћи који би одговорили на реалне потребе сектора је свакако неопходна. Груписање средстава више донатора би могло да обезбеди потребну количину средстава за спровођење важних инвестиционих улагања, чија су одрживост и дугорочни бенефит много већи него код мањих, појединачних иницијатива.

У **сектору здравства** према подацима из ИСДАКОН-а у 2008. години реализовано је 7,35 милиона евра што представља пад у односу на 2007. годину када је реализовано 19,76 милиона евра. Најзначајнији донатори су: Светска банка, Европска инвестициона банка, Европска унија, Канадска агенција за међународни развој, Здравствене мреже југоисточне Европе, Глобал фонда, донације Краљевине Норвешке, Републике Ирске, УНИЦЕФ. и представљају око 20% од укупне међународне помоћи. Ако се изузму пројекти који се финансирају из кредита Светске банке и Европске инвестиционе банке, који су углавном инвестициони, учешће техничке помоћи у пројектима финансираним из бесповратне помоћи је врло високо, око 80%. Средствима међународне помоћи финансирају се национални приоритети наведени у секторским и интерсекторским стратегијама, као и пројекти дефинисани у складу са међународним обавезама проистеклим из ВСА (Biennial Collaborative Agreement 2008-2009 са Светском здравственом организацијом), Европском партнерству, Вишегодишњим индикативним планским документом, Здравственом мрежом Југоисточне Европе, Будимпештанском декларацијом, итд.

Међународна помоћ је од великог значаја за реформу здравственог сектора, имајући у виду ограничена буџетска средства. С обзиром на добру обученост, континуитет и искуство у програмирању, Министарству здравља је одобрен значајан број стратешких пројеката. Оно што би требало повећати је број запослених и обучених за процес израде пројеката предложених за финансирање из средстава међународне помоћи. У процесу формирања је и Унутрашња јединица за програмирање и спровођење пројеката финансираних из фондова ЕУ, која мора бити проширена новим кадровима, с обзиром на све веће одговорности и обавезе у вези са увођењем децентрализованог система управљања фондовима ЕУ. У изради је и *софтвер за праћење пројеката* који ће унапредити и олакшати праћење имплементације пројеката и повлачења средстава, а такође и предупредити могуће проблеме који се јављају приликом имплементације. Ово је један од начина да се успостави контрола у овој области, и омогући евалуација и адекватно планирање на основу остварених резултата.

У складу са подацима **Министарства омладине и спорта**, укупна алокација средстава међународне помоћи у овом ресору у 2008. години била је 1,6 милиона евра, у оквиру три пројекта подржана од стране билатералних донатора. Средства су првенствено била усмерена ка Сектору за омладину и коришћена су у свом бесповратном облику. Реализација међународне билатералне помоћи је правовремена- реализација пројеката ишла је предвиђеном динамиком уз остварење дефинисаних циљева. Досадашњи пројекти нису



били финансирани од стране више донатора, нити је постојало преклапање. Од донатора, најактивнији у 2008. години били су Норвешка и Италија.

Имајући у виду да је Министарство омладине и спорта формирано 2007. године и да је процедура програмирања међународне помоћи веома захтевна, учешће министарства у процесу програмирања и идентификацији пројеката било је ограничено тренутно расположивим капацитетима. Током 2008. године, кроз различите едукације, унапређен је капацитет запослених за учешће у процесу програмирања.

У сектору *унутрашњих послова* донаторска помоћ у 2008. години износила је свега 4,11 милиона евра, док је у 2007. години износила 11,22 милиона евра. Разлог константног пада износа међународне помоћи наведеном сектору последица је завршетка пројеката који су се већи делом односили на унапређење техничких капацитета Управе граничне полиције и инфраструктуре граничних прелаза. С тим у вези, значајни помаци направљени су у области обезбеђивања државних граница у смислу техничке опремљености и јачању капацитета. Најактивнији развојни партнер у сектору унутрашњих послова је Европска комисија која је од укупног износа међународне помоћи обезбедила 7,45 милиона евра. Будућу подршку је неопходно усмерити на унапређење стратешког планирања унутар Министарства унутрашњих послова у циљу даљег области унутрашњих послова у Републици Србији. Такође, неопходно је јачати капацитете Министарства унутрашњих послова везано за систем управљања подацима и управљања људским ресурсима. Даља подршка у сектору унутрашњих послова је неопходна у области азила и илегалних миграција. Успостављање ефикасног система у борби против илегалних миграција приоритет је у процесу европских интеграција. С тим у вези, неопходно је успоставити систем размене информација и успостављање електронске базе података о илегалним мигрантима, повезивање података Министарства унутрашњих послова у регионални систем размене података о мигрантима.

Донаторска помоћ у сектору *правосуђа* у 2008. години је 10,89 милиона евра што је даљи пад у односу на 16,71 милиона у 2007. години. Наиме, у 2007. је утврђен значајан пад износа помоћи у односу на 2006. годину када је износила 20,40 милиона евра. Разлог за то је ограничен апсорпциони капацитет Министарства правде за припрему и реализацију донаторских програма и пројеката. Реформе у правосуђу током 2008. године биле су усмерене ка имплементацији Националне Стратегије реформе правосуђа. У наредном периоду потребно је унапредити област извршења заводских санкција у смислу развоја система упошљавања лица која се налазе на извршењу заводских санкција, као основног показатеља ефективности система извршења заводских санкција. У том смислу потребно је усвојити стандарде ЕУ у наведеним областима. Јачање система алтернативних санкција неопходно је у циљу смањења оптерећења установа за извршење заводских санкција. Усвајањем Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела и Закона о Агенцији за борбу против корупције створен је правни основ за јачање система борбе против организованог криминала и корупције. У наредном периоду потребно је јачати институционални капацитет Директората за управљање одузетом имовином и Агенције за борбу против корупције. Министарство правде је у сарадњи са Светском банком потписало меморандум са пет земаља (Великом Британијом, Данском, Норвешком, Словенијом и Швајцарском) о успостављању Заједничког донаторског фонда. Стварање Заједничког донаторског фонда има за циљ да убрза процес реформе правосуђа у Републици Србији и омогући бољу координацију донаторске помоћи као и ефективнију и усмеренију употребу донаторских средстава у процесу јачања капацитета Министарства правде.

У области **људских и мањинских права** у 2008. години запажа се пад у обиму међународне помоћи, али и разрађенији мониторинг и евалуација пројеката од стране донатора. У 2008. години је формирано Министарство за људска и мањинска права. Честе промене статуса утицале су на то да Министарство за људска и мањинска права није у довољној мери препознато од стране донаторске заједнице. Услед наведених промена проблем одрживости резултата пројеката представља један од основних проблема. У министарству не постоје адекватне управљачке структуре везане за припрему и спровођење пројеката финансираних из средстава међународне помоћи. С тим у вези, у наведеном министарству тренутно је у процесу формирање Одсека за управљање пројектима.

У наредном периоду потребно је подржати унапређење положаја националних мањина у Републици Србији као и даље унапређење поштовања људских права кроз јачање процеса мониторинга поштовања људских права, умрежавање са невладиним сектором у области људских права и подршка, едукација државних органа у области заштите и унапређења људских права са посебним нагласком на Европски суд за људска права.

Сектор **науке и истраживања** у складу са потписаним Меморандумом о разумевању учествује у Седмом оквирном програму Европске заједнице за истраживање, технолошки развој и огледне активности, који доприноси стварању Европског истраживачког простора и иновацијама. На основу *Споразума о финансирању између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница који се односи на 1 део хоризонталног програма из 2007.године о нуклеарној сигурности и заштити од јонизујућих зрачења*, Србији су одобрена средства у висини од 5.460.000 евра. Пројекат се реализује уз руковођење од стране Међународне агенције за атомску енергију (МААЕ), те су средства ЕК уплаћена МААЕ.

У току 2008. године у **сектору грађанског друштва** дошло је до значајног пада реализоване помоћи тако да је она износила 7,83 милиона евра у односу на 2007. годину када је реализовано 19,39 милиона евра међународне помоћи. Највећи донатори су Европска комисија, САД, Шведска. Реализовани пројекти су за циљ имали подизање капацитета невладиних организација, јачање улоге невладиних организација у сузбијању сиромаштва и пружању услуга угроженим категоријама становништва и подршку независним медијима. Најмање средстава у структури међународне помоћи је реализовано у следећим секторима: сектору **културе и рекреације/спорта** (1,95 милион евра), сектору **комуникација** (1,40 милион евра), сектору **урбанизма** (1,95 милиона евра) сектору **трговине** (0,34 милион евра), сектору **спречавања и решавања конфликта и безбедоносни систем** (0,33 милион евра), сектору **минералне сировине и рударство** (0,45 милиона евра).

## **6. ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТУПНУ ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - ИПА**

Републици Србији, за период 2007- 2013. године, омогућено је коришћење средстава фондова ЕУ у оквиру прве две компоненте Инструмента претприступне помоћи (ИПА)<sup>34</sup>,

<sup>34</sup> Европска комисија (у даљем тексту: ЕК) је за период 2007-2013. године усвојила нови финансијски инструмент пружања помоћи земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ – ИПА. Правни основ ИПА утврђен је у Уредби Савета Европске уније број: 1085/2006 која је усвојена 17. јула 2006. године (у даљем тексту: Уредба о оснивању ИПА). Финансијско спровођење ове Уредбе регулише Уредба

компоненте која се односи на помоћ транзицији и изградњу институција и компоненте која се односи на прекограничну сарадњу.

Финансијским пројекцијама, у оквиру Вишегодишњег индикативног финансијског оквира, предвиђено је да ће Република Србија за национални ИПА програм за 2007. годину имати 186,7 милиона евра, за 2008. годину 190,9 милиона евра и за 2009. годину 186,2 милиона евра. Средства помоћи намењена су за реализацију пројеката који воде јачању демократских институција и владавине права, европским интеграцијама, реформи државне управе, реформи привреде, повећању запослености, поштовању људских и мањинских права, промоцији једнакости између полова, јачању грађанског друштва, унапређењу регионалне сарадње, достизању одрживог развоја и смањењу сиромаштва. По висини средстава, Република Србија користи највећи део ИПА средстава.

**ИПА Оквирни споразум** између Владе Републике Србије и ЕК<sup>35</sup> потписан је 29. новембра 2007. године и ратификован у Народној Скупштини Републике Србије 26. децембра 2007. године. Оквирни споразум представља правни основ за сарадњу између ових земаља и Комисије Европских заједница по питању спровођења финансијске помоћи Европске уније.

Мере за спровођење утврђених приоритета у наведеним документима дефинишу се кроз годишњи ИПА програм за сваку појединачну земљу корисницу ових средстава. Национални ИПА програм чини коначна и усвојена листа предложених пројеката за финансирање у току једне програмске године. **Споразум о финансирању** између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница у вези националног програма за Србију који се односи на прву ИПА компоненту- Помоћ транзицији и изградња институција за 2007. годину, потписан је у Београду 4. априла 2008. године<sup>36</sup>. Из финансијског пакета ИПА 2007, у току 2008. године уговорено је 38 милиона евра док је потрошено 2,205,298 милиона евра.

### 6.1. Принципи и основе програмирања фондова ЕУ

#### Смернице за идентификацију пројеката ИПА 2009

##### *Стратешке смернице*

Основна међусобно комплементарна стратегијска документа, која представљају основ за програмирање ИПА су:

- Ревидирани План за спровођење приоритета из Европског партнерства, усвојен од стране Владе Републике Србије 16. фебруара 2007. године **Европско партнерство**, које дефинише краткорочне (1-2 године) и средњорочне (3-4 године) приоритете у припремама

---

Комисије (ЕК) број: 718/2007 од 12. јуна 2007. године (у даљем тексту: Уредба о спровођењу). ИПА предприступни инструмент садржи 5 компоненти: (1) Помоћ транзицији и изградња институција (2) Регионална и прекогранична сарадња (3) Регионални развој (4) Развој људских ресурса (5) Рурални развој

<sup>35</sup> У оригиналном називу: Оквирни споразум између Владе Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента предприступне помоћи ИПА ("Службени гласник РС" бр. 124/07)

<sup>36</sup> У оригиналном називу: Споразум о финансирању између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница у вези националног програма за Србију који се односи на прву ИПА компоненту - Помоћ транзицији и изградња институција за 2007. годину, потписан је у Београду 4. априла 2008. године – 05 број 48-1076/2008-01

за интеграцију у ЕУ. Овај инструмент одређује односе између ЕУ и наше земље све до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.

- **Вишегодишњи индикативни програмски документ 2009-2011** који дефинише приоритете по појединачним областима, као и финансијска средства за спровођење утврђених приоритета током три буџетске године. Дефинисани пројекти морају бити у складу са алокацијама по осама приоритета у оквиру МИПД:

- а) Политички критеријуми: 30 – 45% (укључујући 2-5% за развој и пројекте организација цивилног друштва)

- б) Друштвено економски критеријуми: 30-50%

- с) Европски стандарди: 20-35%.

- **Потребе Републике Србије за међународном помоћи 2008-2010** усвојен на Влади у априлу 2008. године.

- **Национални програм за интеграцију (НПИ)** у којем се наводе захтевани институционални и административни капацитети за спровођење реформи, закона и политика хармонизованих са политикама ЕУ према *acquis*, а за чије јачање и изградњу су неопходни финансијски ресурси и техничка помоћ. НПИ такође дефинише и приоритете на које финансијска помоћ, а пре свега ИПА средства треба усмеравати. Како овај документ представља процену институционалног оквира за имплементацију *acquis*, предлози пројекта у оквиру ИПА требало би нарочито да се односе на развој административног система, прикладност (броја) запослених и одговарајући професионални/стручни ниво у складу са приоритетима НПИ.

- Поред наведених докумената, приликом програмирања ИПА 2009, такође су узети у обзир и Годишњи извештаји ЕК о напретку реформи у Републици Србији и Финансијска правила за спровођење пројеката које финансира ЕУ као и национална стратегијска документа, Меморандум о буџету Републике Србије, Годишњи план активности Владе и секторске стратегије др.

### ***Техничке смернице***

Европска Комисија је, на почетку процеса програмирања ИПА 2009, доставила НИПАК-у препоруке које се односе на програм ИПА 2009<sup>37</sup>, у коме се наглашава да би ИПА 2009 програм требало да садржи мањи број пројеката у поређењу са програмима ИПА 2007 и ИПА 2008, са „већим” пројектима када је реч о буџетима пројекта. У додатним консултацијама утврђено је да ЕК очекује до 20 предлога пројеката у оквиру ИПА 2009 програма. Поред наведених захтева, ИПА 2009 програм би требало да:

- одражава Европску перспективу Републике Србије;
- садржи пројекте који доприносе „видљивости” предприступне помоћи ЕУ (visibility) и који доприносе *подизању свести грађана* о Европској Унији и о ЕУ интеграцији Републике Србије;

- се фокусира на пројекте који имају директан *утицај на подизање животног стандарда грађана* (реформа правосуђа, тржишни услови пословања, развој малих и средњих предузећа, образовање и запошљавање, укључивање мањина итд.);

<sup>37</sup> Писмо господина Пјер Мирела, директора дирекције за западни Балкан, упућеном господину Божићу Ђелићу, националном ИПА координатору (НИПАК) 01. августа 2008. године,

- садржи пројекте који представљају *логичан наставак претходних пројеката* финансираних кроз ЕУ фондове;
- има већи утицај на *борбу против корупције*, нарочито имајући на уму значај на испуњавању политичких критеријума. Питање борбе против корупције би требало посматрати као хоризонтално питање и с тога би мере анти-корупције требало, где год је то могуће, узети у обзир у сваком пројекту;
- за инфраструктурне пројекте потребно је настојати да се укључе међународне финансијске институције (IFIs).

Потребно је оценити утицај пројеката који се тренутно имплементирају, пројеката који ће се имплементирати, као и процена *апсорпционог капацитета* корисника пројекта и „зрелост” нових предлога пројеката у временском смислу.

Такође, нагlašана је неопходност предлагања већих пројеката у којима би више министарстава са становишта свог делокруга рада решавало проблеме уочене у МИПД, Европском партнерству или националним стратегијама.

Поред наведених захтева, неопходно је испунити и одговарајуће техничке захтеве који се односе на ограничени број уговора за спровођење активности дефинисане у једном project fiche (нпр. требало би избегавати да један project fiche садржи разне врсте активности које треба спровести истовремено кроз краткорочни уговор о пружању услуга (framework contract) за техничку помоћ, набавку различитих врста опреме која захтева неколико добављача итд).

## 6.2. Преглед активности реализованих у процесу програмирања ИПА 2009

Процес програмирања ИПА 2009 започиње у 2008. години<sup>38</sup> Усвојен је **Акциони план за програмирање средстава међународне развојне помоћи Републици Србији у 2008. години и извештавање о међународној помоћи и програмирање инструмента за предприступну помоћ ЕУ – ИПА 2009** (у даљем тексту Акциони план)<sup>39</sup>. Циљ овог документа је да се обезбеди унапређење административних капацитета и повећање ефикасности и ефективности употребе ИПА кроз унапређење међуресорне координације и сарадње као и подршка увођењу децентрализованог система управљања фондовима ЕУ у Републици Србији.

Акциони план утврђује основне принципе и јединствени поступак програмирања помоћи ЕУ, као и учеснике и њихове одговорности током процеса утврђивања приоритета и предлога пројеката у складу са основним документима за програмирање, посебно наглашавајући припрему пројекта, оцену и селекцију предложених пројеката у оквиру прве компоненте ИПА.

Акционим планом је такође јасно дефинисан календар програмирања помоћи, као и процедуре подношења предлога пројеката заједно са *Упутством за уношење предлога пројеката у ИСДАКОН информациони систем*, који даје јасне инструкције ресорним министарствима како да припреме нацрт предлога пројекта у складу са стратешким документима и инструкције о уносу предлога пројекта у Информациони систем.

На основу стечених искустава из претходних програмских циклуса, процес програмирања ИПА 2009 је знатно унапређен формирањем одговарајућих радних тела која

<sup>38</sup> Више о значају програмирања ИПА фондова видети у годишњим извештајима за 2006. и 2007. годину

<sup>39</sup> Закључак Владе број 05 број 48-1442/2008 од 3. априла 2008. године.

ће пратити сваку фазу процеса програмирања. С тим у вези, Акционом планом предвиђено је формирање радне групе за оцену пројеката, међусекторских радних група на нивоу министарстава, као и усвајање одговарајућих механизма и критеријума везаних за оцену пројеката и процену приоритета нацрта и предлога пројеката.

Процес програмирања ИПА 2009 започет је 1. априла 2008. године. Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи је организовао консултативне састанке са ресорним министарствима у циљу идентификације приоритета, израде и модификације предложених пројеката у складу са горенаведеним стратешким документима за програмирање ИПА. У оквиру процеса програмирања ИПА 2009, министарства и други државни органи доставили су Сектор укупно 112 нацрта предлога пројеката. Након техничке евалуације од стране Сектор, 59 предлога пројеката укупне вредности од око 473 милиона евра, развијено је у формат логичке матрице.

У циљу ефикаснијег програмирања и коришћења ИПА средстава од суштинске је важности побољшање међуресорне координације и сарадња надлежних институција. У складу са члановима 58, 59. и 83. Уредбе о спровођењу ИПА<sup>40</sup>, државе кориснице ИПА средстава, у оквиру децентрализованог система управљања фондовима Уније, морају да оснују одговарајуће комисије и међусекторске пројектне групе за програмирање и контролу коришћења ИПА средстава. У том смислу, у складу са наведеним Акционим планом основане су следеће **међу-секторске радне групе за програмирање ИПА**:

1. *Радна група за економију и развој људских ресурса;*
2. *Радна група за локални, регионални и рурални развој,*
3. *Радна група за развој инфраструктуре;*
4. *Радна група за реформу државне управе;*
5. *Радна група за владавину права.*

Задаци међусекторских радних група за програмирање ИПА су: (1) ефикасност и квалитет спровођења пројеката у складу са циљевима утврђеним у Финансијским споразумима и Вишегодишњем индикативном програмском документу, (2) предлагање одговарајућих мера које ће допринети ефикасности и бољој координацији и усклађености програма/пројеката који се спроводе кроз различите ИПА компоненте, (3) предлагање одговарајућих мера које ће омогућити спровођење програмских/пројектних циљева и повећати ефикасност употребе расположивих средстава (4) контрола поднетих извештаја о финансијском и оперативном спровођењу програма, контрола постигнутих циљева и резултата програма, контрола плана уговарања и препорука евалуације, разматрање проблема у спровођењу програма/пројеката, разматрање случајева превара и неправилности, разматрање годишњег плана ревизора, као и препорука ревизора.

Формирана је **Група за оцену пројеката**<sup>41</sup> што је обезбедило приоритизацију и селекцију пројеката у складу са јасним правилима и унапред утврђеним критеријумима. Према наведеним критеријумима, Група за оцену пројеката је током процеса програмирања утврдила ужу листу предлога пројеката- укупно 25 предлога пројеката у вредности од 237 милиона евра.

<sup>40</sup> Уредба о спровођењу ИПА (бр. 718/2007 од 12. јуна 2007. године)

<sup>41</sup> У складу са Акционим планом Групу за оцену пројеката чине представници Кабинета потпредседника Владе за европске интеграције, Министарства финансија и Канцеларије за европске интеграције. Група за евалуацију пројеката своје извештај подноси НИПАК-у.

У процесу програмирања ИПА 2009 осетило се активније учешће кадровски попуњене Делегације ЕК у свакој фази процеса програмирања, што је омогућило бољу формулацију пројектних предлога (ПФ).

### ***Јачање капацитета државне администрације у процесу програмирања ИПА***

Министарство финансија је у сарадњи са Службом за управљање кадровима (СУК) организовало обуке за ресорна министарства у свим фазама процеса ИПА програмирања. Током 2008. године организовано је шест радионица о програмирању и реализацији пројеката финансираних из ЕУ фондова. За извођење обука били су ангажовани запослени у Сектор, као и страни експерти за области у којима још увек не располажемо довољним знањима. Сарадња са СУК обезбедила је систематски приступ изградње капацитета и обуке државних службеника. С тим у вези Министарство финансија је заједно са СУК иницирало заједнички пројекат „Обука предавача у области програмирања и управљања ИПА фондовима” подржан од стране Немачке Владе.

Такође, Министарство финансија је кроз пројекат подршке министарству који финансирају ДФИД и СИДА као подршку ресорним министарствима у фази формулације предлога пројеката, развијању пројектних идеја и формулацији логичких матрица ангажовало локалне консултанте за области: инфраструктура, економски развој и запошљавање, државна управа и ЕУ интеграције, владавина права и регионални и локални развој<sup>42</sup>.

Поред наведених облика техничке помоћи за програмирање ИПА 2009 (спровођење практичне обуке и ангажовање локалних консултаната), унапређење капацитета ресорних министарстава је обезбеђено кроз пројекат „Подршка припреми пројеката” (Project Preparation Facility, CARDS 2006 - 2 милиона евра), намењен за израду project fiches за ИПА 2009/2010 и обуку државне администрације у програмирању. Такође у наредном периоду очекује се додатна помоћ у оквиру ИПА 2007- Project Preparation Facility (6 милиона евра) намењен за израду стратешкох оквира и припрему оперативних програма за ИПА 3 и 4 компоненту, студија изводљивости, изради пројектне документације, тендерске документације, обуке и сл. На основу искустава других држава у процесу европских интеграција идентификовано је да се помоћ Европске уније ефикасније користи уколико је развијен систем средњерочног и годишњег планирања и у великој мери извршене припремне радње за реализацију конкретних пројеката (израда студија о економској оправданости, припремљена пројектна документација и основане јединице за праћење реализације пројекта).

Комплексан процес програмирања захтева и одговарајући број запослених у оквиру институције која обавља улогу НИПАК Секретаријата (одговорности везане за програмирање, мониторинг и евалуација програма), како би успешно одговорили свим активностима који им се постављају и обезбедио апсорпциони капацитет за будуће пројекте јачања капацитета на програмирању и управљању ЕУ фондовима. Међутим, број запослених у Сектору за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи није довољан да одговори свим задацима и изазовима током програмирања. Капацитети и специфична знања ангажованих лица у Сектор односе се на стратешко планирање,

<sup>42</sup> Пројекат „Заједнички програм за подршку Министарству финансија у циљу унапређења координације, планирања, програмирања и оперативне реализације развојне помоћи“ финансиран од стране СИДА/ДФИД-а

планирање приоритета појединачних сектора, планирање и управљање екстерним фондовима, регулативе ЕУ, финансијска правила за спровођење фондова ЕУ, припрема пројектног фиша и тендерске документације, као и специфична знања и оперативне способности која захтева руковођење процесом програмирања у одређеном сектору и сл.

Програмирање ИПА компоненте 2 тече кроз припрему Оперативних програма који се припремају посебно за сваки програм прекограничне сарадње у сарадњи са институцијама партнерских земаља. Рад на програмирању ове компоненте је специфичан и више прати логику програмирања компоненти 3 и 4 које ће бити на располагању Републици Србији тек након добијања статуса земље кандидата и потврде акредитације за ДИС, као и логике структурних фондова који очекују Србију тек по пријему у чланство. У светлу тога, Сектор је активно укључивао представнике ресорних министарстава, локалних самоуправа, предузећа и цивилног друштва у процес програмирања у циљу изградње капацитета и добијања јасније слике о принципима спровођења будућих инструмената Уније<sup>43</sup>. Кроз рад националног дела програмских Надзорних комитета, представници Министарстава за локалну самоуправу, Министарства економије и регионалног развоја, Министарства инфраструктуре, Министарства животне средине и просторног планирања, Министарства спољних послова и Извршног већа АП Војводине су узели активно учешће на изради свих Оперативних програма и осталих програмских докумената.

Како би се ублажили ефекти економске финансијске кризе у Републици Србији, ЕК је предложила да додатна подршка буџету Србије буде издвојена из претприступних фондова ЕУ. Још увек се чека званична потврда Европске комисије о могућностима за директну буџетску подршку. Ова одлука је у знатној мери утицала на даљи ток програмирања ИПА 2009 и на наредне програмске циклусе. У том смислу, даља приоритизација ИПА пројеката треба да буде усмерена ка превазилажењу финансијске и економске кризе која не подразумева само макрофинансијску подршку, већ социоекономски развој, подршка стварању радних места кроз привлачење страних и домаћих инвестиција и развој инфраструктуре кроз везивање ЕУ фондова за олакшавање услова кредитирања. Уколико се ИПА средства користе као хитан одговор на финансијске проблеме у земљи, потребно је размотрити додатну финансијску подршку која ће бити усмерена ка финансирању приоритета који произилазе из процеса приступања ЕУ.

### **6.3. Децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ- ДИС**

Свака држава корисница ИПА, према одредбама Уредбе о спровођењу, мора да оформи одговарајуће сопствене институције за управљање фондовима Европске уније кроз тзв. **Децентрализовани систем управљања фондовима - ДИС (Decentralized Implementation System – DIS)**<sup>44</sup>.

У процесу увођења Децентрализованог система управљања фондовима ЕУ у Републици Србији у 2008. години учињен је значајан напредак. Стратешко опредељење Републике Србије за увођење Децентрализованог система управљања фондовима ЕУ (ДИС) потврђује чињеница да је ДИС радна група израдила у сарадњи са консултантима ангажованим на пројекту „Подршка увођењу Децентрализованог система управљања

<sup>43</sup> SWOT налазе су обухватале структурно интврјуисање по више стотина учесника, коришћење мреже заинтересованих из претходног програмског периода и др.

<sup>44</sup> Више о ДИС видети у годишњим извештајима за 2006 и 2007 годину, као и у Акционом плану (стратегии) за реализацију ДИС.



**ЕУ фондовима у Републици Србији**<sup>45</sup> Стратегију за припрему акредитације за ДИС у Републици Србији коју је усвојила Влада Републике Србије<sup>46</sup>. Циљеви као и активности предвиђене Стратегијом се реализују у складу са корацима и динамиком дефинисаном Мапом пута за увођење ДИС у Републици Србији (DIS Roadmap). У новембру 2008. године DIS Roadmap је ревидиран, док се следећа ревизија очекује у марту 2009. године. Република Србија је тренутно у фази завршетка „нулте“ фазе Roadmap. „Нулта“ фаза подразумева успостављање система управљања и контроле – у оквиру надлежности Националног службеника за акредитацију, ради успостављања општег оквира у ком ће системи управљања и контроле функционисати у оквиру IPA у складу с циљевима, начелима и обавезујућим правилима. По окончању фазе „нула“ DIS Roadmap започиње спровођење детаљне анализе недостатака успостављеног система (Gap Assessment). Наведена анализа представља фазу 1 DIS Roadmap. Фаза 2 DIS Roadmap-а односи се на отклањање уочених недостатака система (Gap plugging).

У циљу ефикаснијег програмирања и коришћења ИПА средстава од суштинске је важности унапређење административних капацитета и побољшање међуресорне координације и сарадње надлежних институција, али и ангажовање одређеног броја запослених који ће радити на пословима програмирања и имплементације ИПА. С тим у вези, Републички секретаријат за законодавство је, у сарадњи са Министарством финансија (Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи), Канцеларијом за придруживање Европској унији и Службом за управљање кадровима, припремио Препоруку о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, којом се ресорним министарствима омогућава да, у зависности од резултата анализе постојећег стања и предвиђених активности, формирају организационе јединице које ће, на јединствен начин описати делатности, одговорности и обавезе везане за европске интеграције, програмирање и управљање фондовима ЕУ. Наведене препоруке и смернице за формирање јединица за програмирање и спровођење пројеката финансираних из фондова ЕУ, Влада је усвојила 21. августа 2008. године<sup>47</sup>, што ће обезбедити неопходан предуслов за стварање капацитета за програмирање и управљање ЕУ фондовима. До сада је у дванаест Министарства прихваћена ова препорука и извршена одговарајућа промена унутрашње организације.

У циљу испуњења обавеза преузетих Законом о потврђивању Оквирног споразума, Влада Републике Србије је именovala министра финансија за Националног службеника за акредитацију (CAO)<sup>48</sup>. Национални службеник за акредитацију (CAO) је одговоран за издавање, праћење и обустављање или повлачење акредитације Националног службеника за одобравање (NAO - National Authorising Officer) и Националног фонда (NF - National Fund). Такође, наведеним Закључком Влада је преименовала потпредседника Владе за европске интеграције за Националног ИПА координатора (NIPAC), док Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи Министарства финансија обавља функцију NIPAC техничког секретаријата. Национални ИПА координатор је одговоран за

<sup>45</sup> Наведени пројекат је финансиран од стране Краљевине Норвешке. Пројекат је завршен у фебруару 2008. године

<sup>46</sup> Закључак 05 број 48-1759-2/2008 од 24. априла 2008. године

<sup>47</sup> Закључак Владе о потреби припреме препорука и смерница за формирање јединица за програмирање и спровођење пројеката финансираних из фондова Европске уније од 21. августа 2008. године 05 Број: 02-7578/2007-4

<sup>48</sup> Закључак бр. 119-3192/2008 од 21. августа 2008. године

обезбеђивање свеобухватне координације помоћи Републици Србији по основу Инструмента претприступне помоћи. У складу са својим овлашћењима у оквиру ДИС Национални службеник за акредитацију је израдио критеријуме за именовање Националног службеника за одобравање. С тим у вези, Влада Републике Србије именовала државног секретара Министарства финансија за Националног службеника за одобравање<sup>49</sup>. У оквиру ДИС Национални службеник за одобравање сноси свеобухватну одговорност за финансијско управљање фондовима ЕУ. Такође, НАО је одговоран издавање, праћење и обустављање или повлачење акредитације Оперативних структура које ће се формирати у оквиру ДИС.

У оквиру пројекта „Подршка процесу успостављања ефикасног функционисања децентрализованог система управљања фондовима Европске уније у Републици Србији”, финансираног од стране Краљевине Норвешке, у току 2008. године је припремљена нова систематизација Министарства финансија која се односи на улоге Националног фонда и Оперативне структуре одговорне за управљање и спровођење одговајућег/их програма ИПА у складу са принципима одговорног финансијског управљања. С тим у вези, Влада Републике Србије је усвојила Правилник о изменама и допунама правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија<sup>50</sup> којим је предвиђено формирање два нова сектора :

- Сектор за Национални фонд за управљање средствима ЕУ
- Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ

Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ у систему Републике Србије обављаће улогу Агенције за спровођење (IA - Implementing Agency) за ИПА компоненте 1 и 2. Сектор ће бити одговоран за обављање тендерских процедура, евалуацију понуда, спровођење јавних набавки и закључивање уговора.

Једно од важних питања у вези са имплементацијом ИПА пројеката јесте и питање кофинансирања пројеката. Према Уредби о спровођењу ИПА, за реализацију помоћи ЕУ која се утврђује у годишњим финансијским споразумима, биће потребно да се обезбеди одговарајући ниво националног кофинансирања. Правила ЕК предвиђају да се кофинансирање пројеката врши према паралелном моделу спровођења и према главним областима подршке дефинисаним у оквиру Вишегодишњег индикативног планског документа. Паралелни модел кофинансирања значи да ће се у оквиру једног пројекта који ће бити кофинансиран активности спроводити одвојено, према процедурама у зависности од извора финансирања. С тим у вези, Влада је у новембру 2008. године усвојила Информацију о потреби кофинансирања пројеката у оквиру ИПА 2008 програма. Према буџетима предложених за финансирање из средстава ИПА фондова за 2008. годину неопходно је обезбедити 37,55 милиона евра за кофинансирање пројеката у оквиру програма ИПА 2008. Такође, Сектор је предложеним изменама у предлогу Закона о буџетском систему поставио правни основ за механизам кофинансирања за наредне ИПА годишње програме. Такође, у новом Закону о јавним набавкама унете су измене које предвиђају да се под посебним условима могу вршити јавне набавке у складу са прописима ЕУ, што представља један од неопходних услова у спровођењу пројеката након увођења децентрализованог система управљања фондовима ЕУ.

Кроз рад на имплементацији ИПА компоненте 2 (спроводећи циљ да се унутар Министарства изгради капацитет за управљање средствима ЕУ, а узевши у обзир да Србија

<sup>49</sup> Закључак бр. 119-416/2008 од 29. јануара 2009. године

<sup>50</sup> Закључком број 110-1740/2008-2 05. фебруара 2009. године

нема акредитован ДИС систем) Европска комисија је подржала напоре Одељења за управљање програмима прекограничне сарадње да поступно током последњих пет година проширује своје делатности. Крајњи резултат тог процеса је поверавање надлежности за проверу и верификацију (check and verification) свих пројектних наративних, финансијских и ревизорских извештаја, тендерских досијеа, извештаја са отварања тендера, ослобађање од пореза итд, док је финално одобрење ових докумената и даље на Делегацији Европске Комисије у Београду. Једноставно речено, Сектор врши све активности на спровођењу програма које ће институције Републике Србије вршити у децентрализованом систему са разликом у томе што је финално одобрење, финансијска и друга одговорност као и трансфер средстава на нивоу Делегације Европске комисије у Београду.

Свакако једна од важнијих обавеза у наредном периоду биће припрема српске администрације за коришћење средстава из ИПА треће и четврте компоненте које се односе на регионални развој и развој људских ресурса. То подразумева успостављање одговарајућих структура и изградњу капацитета усмерених ка припреми Стратешког оквира за повезаност програма (SCF - Strategic Coherence Framework) и успостављање релевантних оперативних структура у складу са Оквирним споразумом и Оквирном споразуму и према *ДИС Плану Активности*. Оперативни програми односиће се на области транспорта, заштите животне средине, регионалне конкурентности и развоја људских ресурса. Врло је битно нагласити да Република Србија неће моћи користити средства намењена компонентама 3 и 4 уколико нема акредитован ДИС систем за компоненте 3 и 4.

У оквиру ИПА 2007 програмског пакета кроз пројекат „Помоћ за припрему пројеката и техничка помоћ за јачање административних капацитета“ биће обезбеђена експертска подршка Републици Србији у процесу израде Стратешког оквира усклађености и оперативних програма. Такође, у оквиру ИПА 2007 програмског пакета пројекат „Подршка успостављању Децентрализованог Система Управљања ЕУ фондовима у Републици Србији“, има за циљ да пружи подршку наставку процеса успостављања ДИС система у Републици Србији. Пројекат предвиђа подршку структурама формираним у оквиру ДИС система у циљу отклањања недостатака утврђених претходно спроведеном анализом система (Gap plugging).

#### **6.4. Вишекорисничка ИПА**

Вишекорисничка ИПА је финансијски инструмент ЕУ којим се подржавају регионалне иницијативе у циљу унапређења сарадње између држава у региону (кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ), као и њихове сарадње са земљама чланицама. Око 10% целокупног износа ИПА средстава за период 2007-2013 ће бити издвојено за Вишекорисничку ИПА. Циљеви Вишекорисничке ИПА су допуна Инструменту за предприступну помоћ за појединачне земље у областима у којима је регионална сарадња плодотворнија и и доводи до бољих резултата. Процес програмирања и имплементације Вишекорисничке ИПА је централизован, што значи да се највећи део активности - припрема пројеката и израда тендерске документације одвија у седишту Европске комисије у Бриселу. Из програма Вишекорисничка ИПА за све државе кориснике ИПА средстава намењена је помоћ у следећим износима<sup>51</sup>:

<sup>51</sup> Према Вишегодишњем финансијском оквирном документу Европске комисије

| Регионални и<br>хоризонтални<br>програми | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | Укупно<br>мил.ЕУР |
|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
|                                          | 109.0 | 135.7 | 163.6 | 157.7 | 160.8 | 726.8             |

Приоритети који се финансирају из Вишекорисничке ИПА дефинисани су у Вишегодишњем индикативном планском документу (МИПД), који припрема Европска комисија у консултативном поступку са надлежним институцијама држава - корисника ИПА средстава. Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи је током септембра 2008. године организовао консултативни процес са свим релевантним ресорним министарствима и владиним институцијама, укључујући цивилни сектор у циљу ревидирања Вишекорисничког МИПД 2009-2011. Надлежне институције имале су могућности да у овом процесу представе стратешке приоритете у дефинисаним областима а које су од регионалног значаја за РС. У складу са дефинисаним регионални приоритетима, државе западног Балкана и Турске ће по први пут имати прилику да активније учествују у процесу идентификације приоритетних предлога пројеката за финансирање у оквиру овог програма помоћи.

Према подацима ЕК, Генералног директората за проширење, јединица за регионалне програме у датој табели достављамо преглед реализације пројеката у оквиру регионалног програма помоћи КАРДС/ИПА:

| Програм                | Алоцирана средства<br>(ЕУР) | Уговорена средства<br>(ЕУР) | Уговорена средства<br>(%) |
|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| ИПА 2008               | 159.549.794                 | 15.047.755                  | 9%                        |
| ИПА 2007               | 148.381.200                 | 105.896.969                 | 71%                       |
| Укупно ИПА2007-2008    | 307.930.993                 | 120.944.724                 | 39%                       |
| КАРДС 2006             | 97.332.088                  | 90.866.309                  | 93%                       |
| КАРДС 2005             | 90.181.753                  | 87.261.354                  | 97%                       |
| Укупно КАРДС 2005-2006 | 187.513.841                 | 178.127.663                 | 95%                       |

У оквиру програма Вишекорисничка ИПА представљен је нов Инструмент за припрему и финансирање регионалних инфраструктурних пројеката (ИПФ) у области енергетике, саобраћаја, заштите животне средине и социјалне инфраструктуре, чије би финансирање било обезбеђено из кредита међународних финансијских институција. Циљ овог инструмента је да омогући ефикасније коришћење ИПА гранта са кредитима финансијских институција. За координацију овог инструмента подршке задужен је НИПАК, односно НИПАК Секретаријат (Министарство финансија, Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи). У оквиру овог програма помоћи Србија је добила техничку помоћ за припрему регионалних инфраструктурних пројеката идентификованих у оквиру СЕЕТО и Енергетске Заједнице.

Такође, државама западног Балкана Европска Комисија представила је додатни пакет помоћи за западни Балкан у вредности од 120 милиона евра (*IPA Response to the Financial and Economic Crisis*) као подршка региону у превазилажењу финансијске и економске кризе. Ова бесповратна средства омогућила би повољније задуживање код међународних финансијских институција у области енергетске ефикасности, микро-кредитирање малих и

средњих предузећа и локалне инфраструктуре (транспорт, заштита животне средине, енергетика, економска и социјална инфраструктура), банкарског сектора и конкурентности<sup>52</sup>.

Део средстава из националне ИПА издваја се за финансирање пројеката у оквиру вишекорисничке ИПА (Темпус, нуклеарна безбедност и подршка цивилном друштву).

Због централизованог управљања инструментом Вишекорисничка ИПА, не постоји могућност да се утврди колико од уговорених средстава је потрошено у свакој од држава појединачно. Међутим, од Европске комисије и Генералног Директората за проширења је затражено да преко надлежних институција (НИПАК) доставља информације о томе ко из ресорних министарстава држава корисника учествује у одговарајућим пројектима. У вези с тим, НИПАК је у оквиру ИСДАКОН ИС успоставио нови механизам праћења и координације пројеката који се реализују из Вишекорисничке ИПА.

Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи ће и у наредном периоду наставити да анимира министарства да активније учествују у програмирању и реализацији регионалних програма ИПА, имајући у виду да Вишекорисничка ИПА представља део ИПА пакета помоћи намењена Републици Србији и да се поједине регионалне иницијативе ко-финансирају из буџета. У том смислу неопходна је боља комуникација између НИПАК и Регионалног савета за сарадњу, имајући у виду да ова институција има активну улогу у координацији Вишекорисничке ИПА.

## 6.5. Програми Заједнице

Учешће Републике Србије у програмима Заједнице<sup>53</sup> је значајно за непосредно упознавање наших грађана и институција са системом вредности ЕУ, са њеним политикама у различитим областима, правним прописима и њиховом применом у пракси, успешним решењима и искуствима других земаља у оквиру ЕУ, као и начинима и правилима функционисања ЕУ.

Република Србија од 2007. године учествује у програмима Седми оквирни програм- FP7 (укупан буџет-52 милијарде евра), PROGRESS (укупан буџет-743,25 милиона евра) и Култура 2007 (укупан буџет-400 милиона евра) док је у 2008. години потписан Меморандум о разумевању за учешће у Програму за предузетништво и иновацију-CIP (укупан буџет 3.621 милиона евра). У току су преговори са Европском комисијом око потписивања Меморандума о разумевању за учешће у програму Царине (*Fiscalis 2013*) и Порези (*Coustums*), док Министарство инфраструктуре је показало заинтересованост за учешће у програму за транспорт- *Marco Polo 2*.

Како је из Инструмента за претприступну помоћ могуће обезбедити средства за кофинансирање за учешће у програмима Заједнице, кроз ИПА 2007 биће издвојено два милиона евра за подизање капацитета РС у припреми и учешћу у програмима Заједнице, као и у подизању свести грађана и институција о могућности учешћа у програмима Заједнице, док је из ИПА 2008 планирано око пет милиона евра за *entry ticket*. Техничку подршку за припрему за учешће у Програмима и Агенцијама Заједнице Република Србија користи из

<sup>52</sup> Средства би требало да буду реалоцирана из националних ИПА фондова.

<sup>53</sup> Програми Европске Заједнице представљају вишегодишње програме, акционе планове које су Европска унија и земље чланице поставиле у одређеним секторима са циљем остваривања заједничких циљева и одлука у различитим областима деловања Заједнице - од пољопривреде до образовања и културе, од заштите потрошача до конкуренције, од животне средине, енергетике и транспорта до трговине. Програми Заједнице се финансирају из унутрашњих ставки буџета ЕУ.

програма Вишекорисничке ИПА. У оквиру овог програма Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде је омогућено да започне са припремним активностима за учешће у Агенцији за безбедност хране.

У 2008. години, остварени су значајни резултати кроз учешће у наведеним програмима. Истраживачи из Србије су остварили успех у досадашњим позивима за пријављивање пројеката: од укупно 11 одобрених пројеката за финансирање од стране ЕУ, наши истраживачи учествују у 7 као кординатори, а у 3 као партиципанти. На основу података Европске комисије из августа 2008. (последње статистике) Република Србија је реализовала око 13 милиона евра на основу података о предложеним пројектима који су позитивно евалуирани, мада још увек нису закључени сви уговори о финансирању са Европском комисијом. Према евиденцији Министарства рада и социјалне политике у оквиру програма PROGRESS, од укупно 7 пријава (предлога пројеката), укупне вредности 1.968.419,2 евра, одобрено је четири пројекта, укупне вредности 839.596,73 евра. У оквиру програма СІР у 2008. години Србији је било омогућено да учествује у посебном програму за предузетништво и иновације (ЕІР) - укупни буџет 2.170 милиона евра за период 2007-2013, у оквиру ког је одобрен пројекат „ЕУРО-ИНФО-ИНОВАЦИОНИ РЕЛЕЈ ЦЕНТАР СРБИЈА” (буџет 1.250.000,00 евра за три године). Од 2009. године, Србија ће моћи да учествује у свим инструментима програма СІР тако да се значајнији резултати учешћа очекују у наредним годинама. Око 2.443 милиона евра је одобрено за пројекте у којима учествују домаће организације у оквиру *Култура 2007*. Пројекти имају за циљ да јачају културни идентитет, унапреде културну сарадњу међу европским културним чиниоцима и поспеше размену уметничких дела.

Темпус програм се у Србији спроводи од 2001. године и до сада је кроз 101 пројекат уложено 26 милиона евра у високо образовање у Србији. До сада су се финансирани пројекти односили на реформу и модернизацију студијских програма, увођење европског система преноса бодова, услова студирања, реформу институција, као и различите системске реформе чији је циљ унапређење високог школства у Србији у целини. Буџет Србије у Темпусу је од 2001-2004 износио 4 милиона евра. Отада су уследила повећања буџета у два наврата, прво на 5 милиона, а затим 2007. године на седам милиона евра. Србија је једина од свих земаља које учествују у Темпусу добила овакво повећање буџета и то пре свега због квалитетних пројеката и потребе за креирањем програма за доквалификацију и преквалификацију факултетски образованих људи који не могу да се запосле.

За Србију је од 2007. године отворен позив за учешће у програмима Ерасмус Мундус и Ерасмус Мундус-спољна могућност<sup>54</sup>, који се односи на унапређење високог образовања кроз сарадњу између универзитета и повећану мобилност студената. У оквиру Ерасмус Мундуса до сада је 98 студената добило стипендије за похађање мастер студија на универзитетима у ЕУ и мањи број наставника. Што се Ерасмус Мундус - спољне могућности тиче, према првим незваничним подацима око 66 студената из Србије је добило стипендије, а очекује се да у наредном конкурс за студенте буде додељено много више стипендија. Имајући у виду наведене програме помоћи у образовању, требало би максимално искористити расположива средства како би се потребним реформама могли обухватити сви системски проблеми и уједно се додатно ојачали капацитети високошколских институција за учешће у програмима перманентног образовања.

<sup>54</sup> Односи се на земље које нису чланице ЕУ.

Уз бројне предности међу којима су пре свега финансијске, преко новообновљене опреме, знања и искуства, могућности мисије на сродним институцијама које омогућавају укључивање у европски истраживачки простор, сарадње са привредним субјектима у Европи, као недостатке наводимо следеће:

- Недовољан институционални капацитет за адекватно управљање пројектом од стране корисника
- Необученост кадрова: Особе задужене за координацију Програма у Србији имају недовољно искуства, посебно када је реч о евалуацији и мониторингу пројеката; потребно је организовати додатне обуке у овој области
- Недостатак контаката између потенцијалних партнера - Многи пројекти који ће бити финансирани или који су већ финансирани у оквиру програма садрже обавезу или као предност приликом подношења пријава формирање конзорцијума партнера из више држава чланица програма.
- Обавеза кофинансирања пројеката до 20% често је разлог слабе заинтересованости организација за подношење апликација.

Како би се наведени проблеми превазишли, неопходно је у наредном периоду кроз обезбеђивање одговарајуће техничке помоћи (на пример ТАИЕХ) јачати капацитете институција, координатора програма али и потенцијалне кориснике. Такође, неопходно је обезбедити шире информисање свих потенцијалних субјеката који имају право учешћа, ако и буџетску подршку за делимично кофинансирање ових пројеката..

Министарство финансија је током 2008. године у сарадњи са свим надлежним министарствима преузело кораке у успостављању неопходних механизма преко ИСДАКОН ИС за праћење пројеката који се финансирају из програма Заједница.

## **7. ИСДАКОН ИС**

ИСДАКОН информациони систем (база података, програмска подршка и мрежа) пружа правовремене информације о процедурама донатора, постојећим и потенцијалним донацијама, као и о приоритетним пројектима које предлажу надлежне институције Владе Републике Србије за финансирање из средстава међународне помоћи. Такође пружа комплетну инфраструктуру за све фазе координације донаторских финансијских средстава – од дефинисања пројекта, затим евалуације, преко спровођења, све до извештавања. ИСДАКОН ИС је погодан алат за координацију међународне помоћи - омогућује да се избегну преклапања у финансирању истих пројеката, а обезбеђује и податке за сагледавање активности које су приоритетне, а нису подржане међународном помоћи. У склопу ИСДАКОН развијен је систем за регистровање и праћење пројеката који се развијају у оквиру програма међусуседске сарадње.

Подаци из базе података о међународној помоћи могу бити приказани кроз различите анализе и форме извештаја (по донаторима, секторима и статусима донације, циљаним донаторима итд), као и на мапи Републике Србије (процена реализације по годинама, секторима, развојним партнерима итд). Систему се приступа преко веб адресе [www.evropa.gov.rs](http://www.evropa.gov.rs). На јавном делу сајта постоји одељак са документима, вестима и линковима, где се могу пронаћи и друге корисне информације о принципима одобравања и праћења донаторске помоћи у Републици Србији.

Процес програмирања је знатно побољшан чињеницом да су предлози пројеката које идентификују надлежне институције Владе Републике Србије доступне на јавном сајту представницима донаторске заједнице које они даље могу разматрати и евентуално захтевати додатне информације или консултације. У ИСДАКОН ИС је у току процеса програмирања међународне помоћи у 2008. години идентификовано и у информациони систем унесено 252 предлога пројекта. Податке о донацијама у систем уноси Сектор, док податке о пројектима уносе представници ресорних министарстава/чланови Међусекторске радне групе за координацију хуманитарне и развојне помоћи.

Систем има 835 регистрованих корисника са различитим нивоима приступа. Интернет адресу у просеку дневно посети око 500 корисника из Србије и иностранства. Сва министарства и остале организације Владе и све донаторске агенције, имају бар по једног корисника који је задужен за ажурирање података у ресору којем припада. О потреби за постојањем и даљим развојем ИСДАКОН ИС, сведочи и податак да се сваког месеца у просеку региструје 12 нових организација као корисника система.

Један од највећих изазова у развијању и унапређењу ИСДАКОН информационог система је даље усаглашавање система са осталим системима како у Влади РС, тако и са међународним захтевима. Током наредног периода планирана је анализа постојећих информационих система у Влади РС и потреба за њиховим даљим усаглашавањем са правилима Европске уније за регистровање података и извештавање.

Почетком године, у складу са унапређењем процеса програмирања развојне помоћи, уведен је нови формат за унос пројектних идеја 2008-2010 на основу претходних искустава, што је поједноставило сам процес регистрације пројеката. Адаптирана је страница за унос пројектних идеја додавањем логичке матрице (Log frame) у коју се уносе циљеви, резултати, индикатори и параметри који се тичу одређеног пројекта. Резултати анкетања корисника спроведеног у последњем кварталу 2007. године су анализарани и узети у обзир, па је учињено следеће: 1. уведене су додатне помоћне опције (help options) за кориснике, 2. систем је постао интуитивнији и лакши за коришћење (more user-friendly), 3. уведено је месечно слање вести путем електронске поште (newsletter) оновим документима или новим функцијама у систему, 4. омогућено је повезивање докумената са вестима, 5. урађено је упутство за унос и измену пројеката и постављено на ИСДАКОН веб сајт, 6. ИСДАКОН линк је постављен на сајт Привредне коморе Србије.

Завршен је развој модула за оцењивање пројеката у две фазе и тренутно је у фази тестирања. Такође, усавршен је модул за генерисање и приказивање података из базе на мапи Републике Србије, који сада укључује и статистичке индикаторе.

Посебан део ИСДАКОН информационог система се бави Програмима прекограничне сарадње који представљају инструмент ЕУ намењен за помоћ и промоцију прекограничне сарадње ван граница ЕУ. У сарадњи са IMG почетком 2007. године завршен је развој СВС (Cross Border Cooperation) дела ИСДАКОН-а и од тада га одржава и унапређује ИТ тим у оквиру Министарства финансија/Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи.

Одељење за прекограничну сарадњу Министарства финансија је институција задужена за координацију и имплементацију програма, док Делегација Европске комисије у Београду има уговорну надлежност. Одељење тренутно управљања са преко 150 пројеката, припрема програмска документа за нови програмски период, прати пројекте и спроводи програме, одржава радне контакте са релевантним институцијама, властима и организацијама државне управе и заједничким структурама у оквиру програма (нпр.



Заједнички технички секретаријати, Заједнички надзорни комитети итд). Локалне канцеларије су отворене за унапређење координације и активности на локалу.

Одељење за прекограничну сарадњу Министарства финансија, локалне канцеларије и Делегација Европске комисије у Београду су корисници система који у великој мери олакшава и убрзава њихову сарадњу. База података СВС дела ИСДАКОН-а региструје податке о свим програмима прекограничне сарадње у којима Република Србија учествује (КАРДС, ИПА), о свим конкурсима у оквиру програма и о свим пројектима који су конкурисали, без обзира на то да ли су прихваћени или одбијени. Информациони систем подржава и процес on-line оцењивања пројеката.

У току 2008. године у информациони систем су уведене следеће нове функције: регистровања тендера који се тичу пројеката, генерисање извештаја у виду табела или графикана на основу података из базе, приказивање података из базе (број пројеката или одобрена средства) на мапи Републике Србије, модул који омогућава организацијама да врше претрагу партнера ради будућег остваривања сарадње. Такође, део на јавном сајту који се односи на програме прекограничне сарадње у оквиру друге ИПА компоненте (СВС) је реорганизован и олакшан за коришћење: уведен је нови мени за овај део јавног сајта, програми су логички подељени на КАРДС и ИПА, више основних података о сваком програму је унесено у базу, развијена је могућност да се документи повежу са дешавањима.

Информациони систем је представљен партнерима из Бугарске, Румуније и Мађарске, и разматране су могућности остваривања компатибилности са њиховим системима у циљу размене података.

Крајем 2008. године започет је развој модула за online аплицирање који ће омогућити организацијама да региструју пројектне идеје за сарадњу са организацијама из Босне и Херцеговине и Црне Горе тј. за програме у којима је Република Србија водећи партнер.

## **8. БУДУЋЕ АКТИВНОСТИ И ИЗАЗОВИ**

Имајући у виду да унапређење ефективности у коришћењу међународне помоћи зависи од активности и напора великог броја институција, а посебно, капацитета институција/организација прималаца помоћи, Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи Министарства финансија начинио је план активности који ће допринети унапређењу ефективности међународне помоћи у периоду од наредне три године (2009-2011. година). Планом су дефинисани следећи специфични циљеви, као и планиране активности:

- укључивање планирања међународне помоћи у систем планирања Владе Србије(усклађивање календара, преглед ГОП методологије како би се осигурала усклађеност са захтевима донатора, ГОП инкорпорирати у програмски документ за побољшање делотворности помоћи)
- интегрисање програмирања донаторских средстава са процесом припреме буџета (на нивоу средњорочног планирања расхода и годишњег планирања буџета)
- изградња механизма консултација са развојним партнерима на нивоу сектора у процесу ГОП
- Системи за праћење ефикасности помоћи у складу са системом мониторинга Владе Србије (повезивање система како би се користио један те исти сет индикатора)
- извештавање о ефикасности интегрисања у систем планирања и програмирања помоћи

Ове активности су свакако у складу са циљевима које је дефинисала Комисија за програмирање и управљање фондовима Европске уније и развојном помоћи и оне свакако чине део процеса унапређења ефективности међународне помоћи у Републици Србији. Том приликом дефинисани су следећи циљеви:

### **8.1. Побољшање процеса планирања у ресорним министарствима и укупног међусекторског планирања и приоритизације у вези са иностраном помоћи**

Процес планирања у ресорним министарствима је унапређен током последњих неколико година, као резултат учешћа пилот министарстава у ГОП пројекту “Ка ефикаснијем спровођењу реформи”. Израђени Годишњи планови активности служе као основа за планирање и програмирање спољних и сопствених финансијских средстава и коришћени су у 2006. години као инпут за израду документа „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. године”. Планиране активности за 2009. годину обухватају

- ревизију овог документа, на основу процеса планирања у ресорним министарствима и постојећег стратешког оквира;
- идентификовање приоритетних пројеката за међународну помоћ за период 2009- 2011;
- подршку Министарства финансија ресорним министарствима у идентификовању пројеката и приоритизацији.

ГОП пројекат “Ка ефикаснијем спровођењу реформи” (основан као Заједнички пројекат), финансиран од стране Норвешке Владе, је инициран од стране Министарства за економске односе са иностранством, Министарства финансија, Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Канцеларије за придруживање Европској Унији, са циљем побољшања функција планирања, буџетирања, праћења и извештавања у ресорним министарствима. Једна од основних активности је унапређење капацитета за планирање у министарствима, израдом свеобухватних и реалних годишњих планова активности и њиховим повезивањем са процесом припреме буџета и програмирањем и коришћењем средстава међународне помоћи. У 2008. години сва ресорна министарства су по први пут узела учешће у изради Годишњих планова активности.

### **8.2. Унапређење међуминистарске сарадње и секторских приступа ради побољшања усклађивања донаторских активности са националним политикама**

Имајући у виду посебан значај и улогу појединачно највећег донатора - Европске уније (предприступни инструмент - ИПА) и чињеницу да директна буџетска подршка није предвиђена као циљ, имајући у виду фазу у којој је Република Србија у процесу европских интеграција (што је углавном циљ секторских приступа), планирано је да активности на побољшању ефективности помоћи буду усмерене на побољшање међусекторске координације и међуминистарске сарадње кроз реализацију првог специфичног циља. У вези са унапређењем секторских приступа, планирано је да Министарство финансија,

Сектор учествује и подржи иницијативе секторских приступа у ресорним министарствима (SWAp- Sector - Wide Approach), а у циљу унапређења координације у програмирању сопствених и спољних извора финансирања.

### **8.3. Побољшан ниво предвидивости спољњег финансирања, са циљем пружања помоћи ресорним министарствима у годишњем планирању активности и планирању буџета**

Упутство за програмирање и извештавање о међународној помоћи у 2008. години, које је израђено и представљено ресорним министарствима током првог квартала 2008. године, садржи Анекс о очекиваној донаторској подршци у периоду 2008-2010. година, са подацима о обиму планиране помоћи по донатору и областима којима је помоћ намењена. Подаци су прикупљени од представника донаторске заједнице, са циљем повећања нивоа предвидивости фондова и самим тим побољшањем планирања и програмирања екстерних извора финансирања. Иста активност ће бити спроведена у 2009. години, подаци о очекиваној донаторској помоћи у наредном трогодишњем периоду ће бити прикупљени од донатора и припремљена Информација за ресорна министарства. Наглашавамо да су учешће представника донаторске заједнице и њихова спремност да доставе податке кључни за постизање овог специфичног циља. За успешну координацију и програмирање средстава међународне помоћи, као и реализацију пројеката, а посебно за успешност у коришћењу фондова Европске уније, од кључног значаја је постојање довољних капацитета у ресорним министарствима и другим релевантним институцијама, у смислу броја запослених као и њихове обучености и знања. У том смислу ће током 2009. године, значајна пажња бити посвећена унапређењу капацитета како у Министарству финансија, као министарству надлежном за програмирање фондова ЕУ и развојне помоћи, тако и у свим осталим институцијама надлежним за предлагање и спровођење пројеката финансираних из тих средстава. Обзиром на значај предприступног инструмента Европске уније и посебних правила за коришћење ових средстава, као и надлежности које ће поједине институције имати у систему за управљање тим средствима, током 2009. године интензивно ће се радити на процени капацитета, утврђивању потребних капацитета и дефинисању плана за њихову изградњу, као и конкретним обукама које ће бити организоване у сарадњи са Службом за управљање кадровима. Сектор је начинио распоред обука које су планиране да се одрже током 2009. године, а у циљу што бољег квалитета предлога пројеката за програмски циклус ИПА 2009. План обука обухвата веома широк спектар појединачних тренинга и радионица почев од основних појмова процеса програмирања међународне помоћи, преко идентификације пројектних предлога и управљања пројектним циклусом до израде логичких матрица и евалуације пројеката. Када говоримо о успешности у програмирању средстава међународне помоћи зависи од великог броја институција, како националних (прималаца помоћи) тако и међународних - представника донаторске заједнице.

Активно учешће донатора у процесу програмирања и повратне информације о току планирања средстава и планираној подршци националним приоритетима од кључног су значаја за успешност процеса. Наравно, не можемо а да не поменемо и важност међусобне сарадње ресорних министарстава на идентификацији, разradi и финализацији пројеката. Она може бити од пресудног значаја за испуњавање националних приоритета, при којима се мора избећи преклапање истих пројеката. Као крајњи циљ, намеће се и повећање

ефективности средстава међународне помоћи, као доприноса постизању реформских стратегија и развојних приоритета Србије и он се остварује кроз сталне заједничке напоре Владе Србије и донаторске заједнице. Сектор ће стога уложити своје напоре да се унапред постављени циљеви испуне, а да се сарадња на свим нивоима унапреди како би сам процес ефикаснијег коришћења средстава међународне помоћи у Републици Србији био успешније реализован.

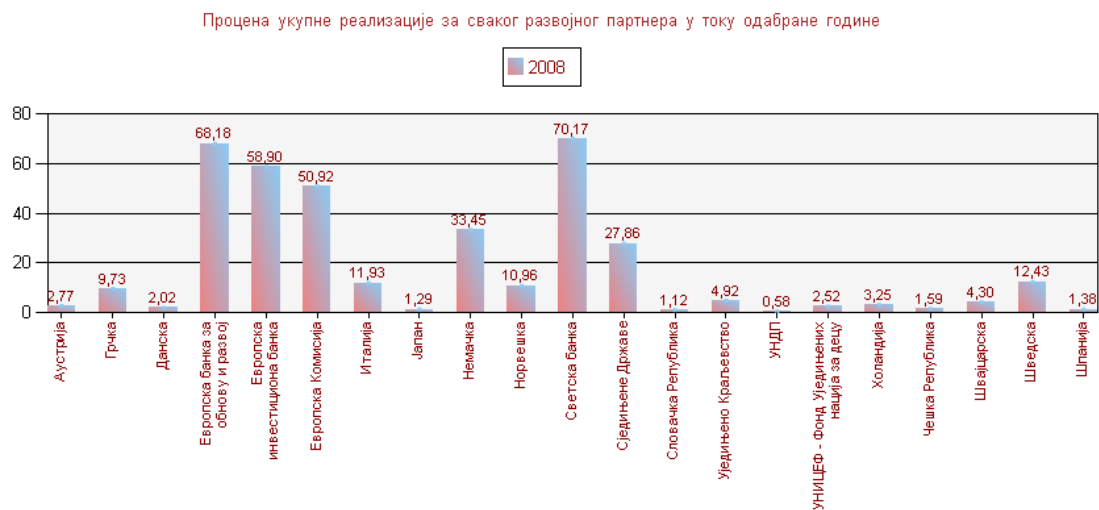
#### **8.4. Институционализација програма прекограничне сарадње као принципа по којима ће у будућности функционисати структурни фондови**

Како је Сектор кроз управљање програмима прекограничне сарадње ЕУ стекао значајно искуство у коришћењу средстава ЕУ, изазови и циљеви који предстоје, а њихово решавање је предуслов за наставак рада на овим програмима (неопходно је наћи решење ових проблема у првој половини 2009. године), су следећи:

- анализа обавеза које је Србија преузела у процесу спровођења програма по принципу заједничког управљања а које се односе на Први ниво контроле, анализа да ли постојећа законска регулатива оставља довољно простора за обављање ове функције и уколико не, израда предлога за измене законског оквира
- анализа могућности које оставља постојећи законски систем Србије за кофинансирање дела програма који се односе на техничку помоћ (средства за рад институција за спровођење програма)
- анализа могућности које оставља постојећи законски систем Србије за руковођење средствима техничке помоћи и спајање средстава кофинансирања (буџетска средства Републике Србије) са средствима ЕУ
- анализа могућности које оставља постојећи законски систем Србије за трансфер средстава преко границе и плаћање трошкова на спровођењу пројектних активности у другим земљама са рачуна у Србији
- анализа могућности које оставља постојећи законски систем Србије за отварање канцеларија на локалном нивоу које ће бити под надлежношћу Министарства финансија биће задужене за спровођење сваког програма понаособ на локалном нивоу (технички секретаријати програма и представништва техничких секретаријата програма)
- формулисање плана за фазно интегрисање дела Одељења за управљање програмима прекограничне сарадње у новоформиране структуре за децентрализовано управљање фондовима ЕУ
- даљи рад на усклађивању система рада и процедура са процедурама ЕУ (системи за праћење реализације пројеката, чеклисте, системи за завођење и чување документације итд)
- даљи рад на адаптирању базе података за ефикасно праћење потрошње средстава на пројектном нивоу.

## 9. АНЕКСИ

### УКУПНО РЕАЛИЗОВАНА СРЕДСТВА ПО РАЗВОЈНИМ ПАРТНЕРИМА У 2008. ГОДИНИ



## АНЕКС 2

### ПРЕГЛЕД РЕАЛИЗАЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ ПО РАЗВОЈНИМ ПАРТНЕРИМА У 2008. ГОДИНИ

#### АУСТРИЈА

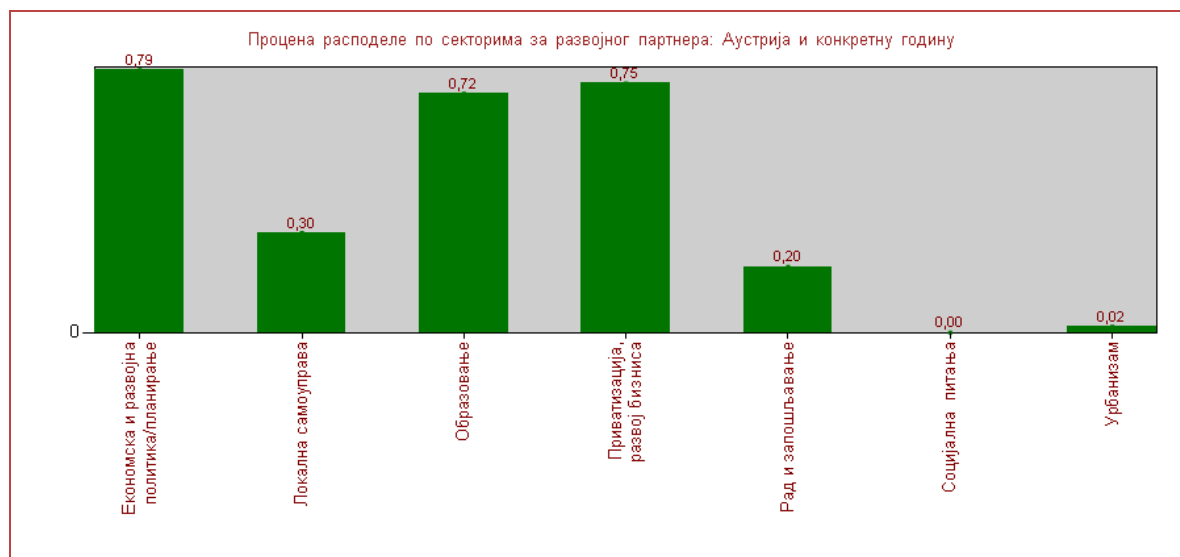
Година: 2008

Развојни партнер: Аустрија

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008        | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| Аустрија      | 2,77        | 2,77        |
| <b>Укупно</b> | <b>2,77</b> | <b>2,77</b> |



## ГРЧКА

Година: 2008

Развојни партнер: Грчка

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008        | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| Грчка         | 9,73        | 9,73        |
| <b>Укупно</b> | <b>9,73</b> | <b>9,73</b> |



## ДАНСКА

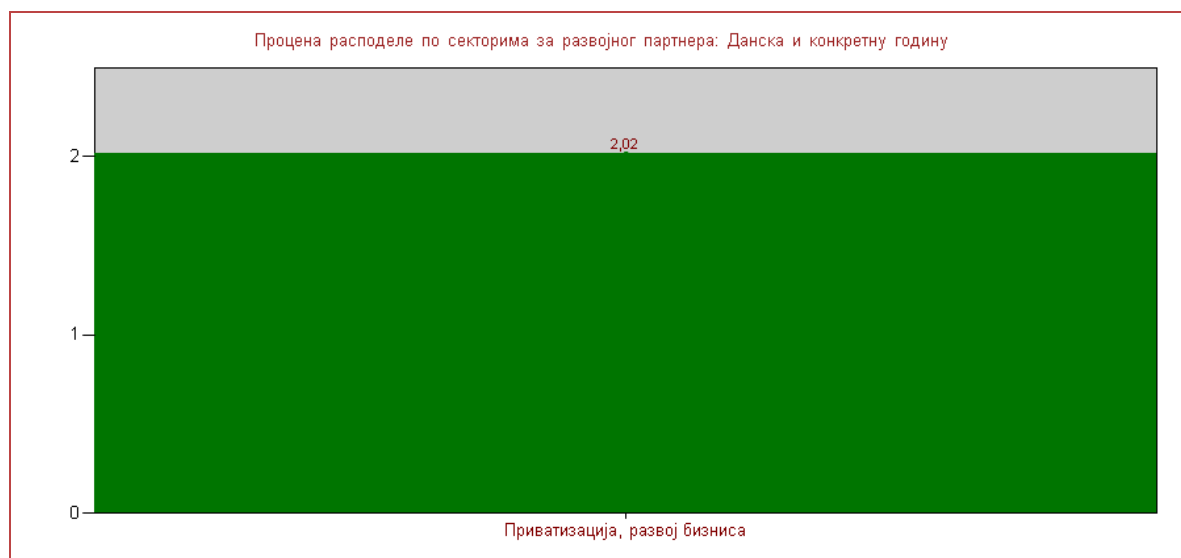
Година: 2008

Развојни партнер: Данска

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008        | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| Данска        | 2,02        | 2,02        |
| <b>Укупно</b> | <b>2,02</b> | <b>2,02</b> |





## ЕВРОПСКА БАНКА ЗА ОБНОВУ И РАЗВОЈ

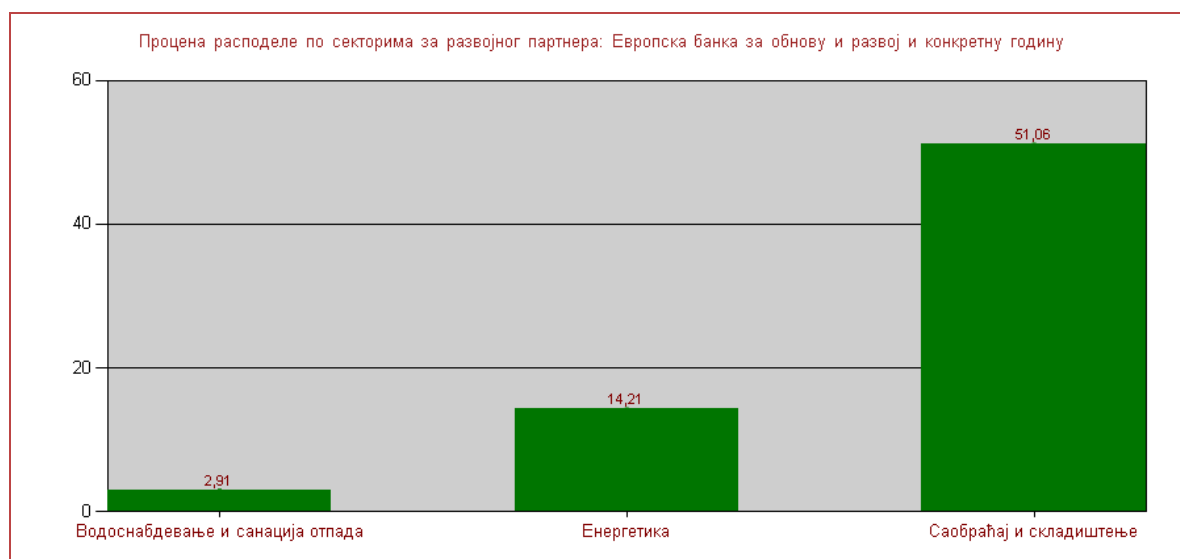
Година: 2008

Развојни партнер: Европска банка за обнову и развој

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                                   | 2008         | Укупно       |
|-----------------------------------|--------------|--------------|
| Европска банка за обнову и развој | 68,18        | 68,18        |
| <b>Укупно</b>                     | <b>68,18</b> | <b>68,18</b> |



## ЕВРОПСКА ИНВЕСТИЦИОНА БАНКА

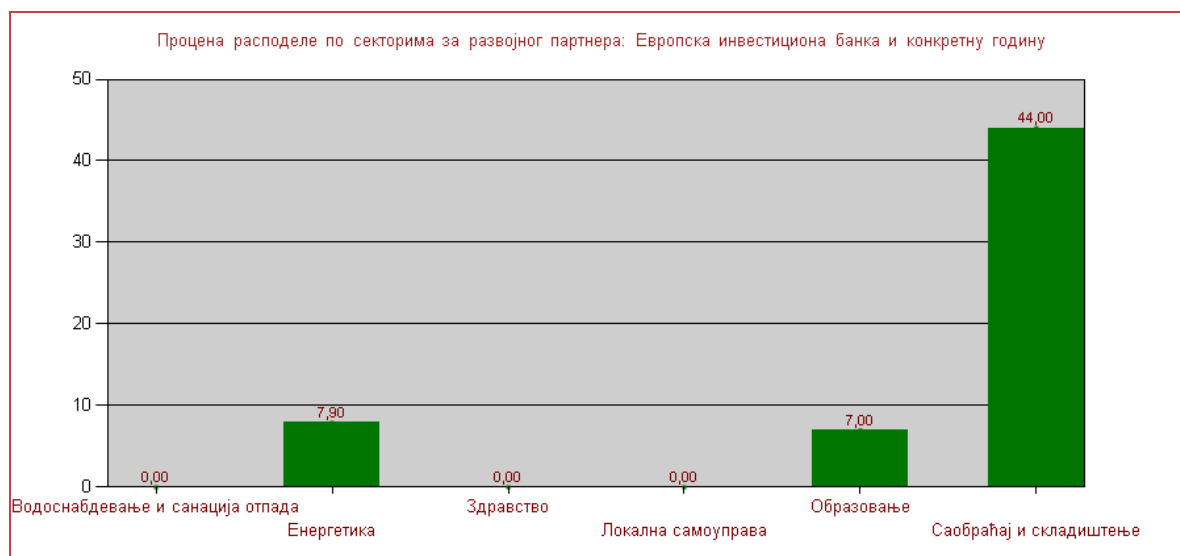
Година: 2008

Развојни партнер: Европска инвестициона банка

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                             | 2008         | Укупно       |
|-----------------------------|--------------|--------------|
| Европска инвестициона банка | 58,90        | 58,90        |
| <b>Укупно</b>               | <b>58,90</b> | <b>58,90</b> |



## ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

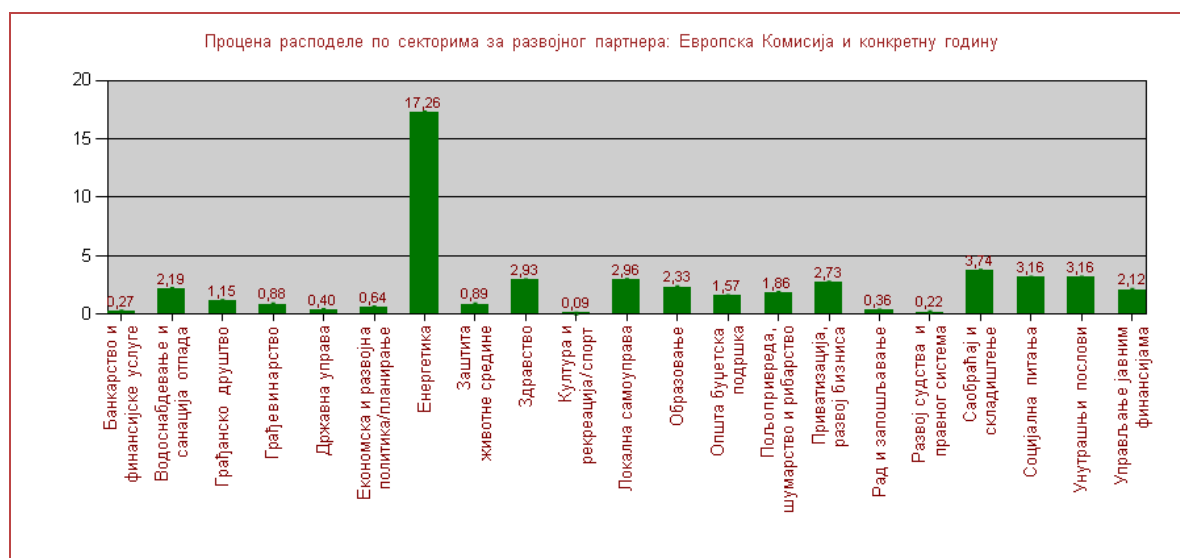
Година: 2008

Развојни партнер: Европска Комисија

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                   | 2008         | Укупно       |
|-------------------|--------------|--------------|
| Европска Комисија | 50,92        | 50,92        |
| <b>Укупно</b>     | <b>50,92</b> | <b>50,92</b> |



## ИТАЛИЈА

Година: 2008

Развојни партнер: Италија

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008         | Укупно       |
|---------------|--------------|--------------|
| Италија       | 11,93        | 11,93        |
| <b>Укупно</b> | <b>11,93</b> | <b>11,93</b> |



## ЈАПАН

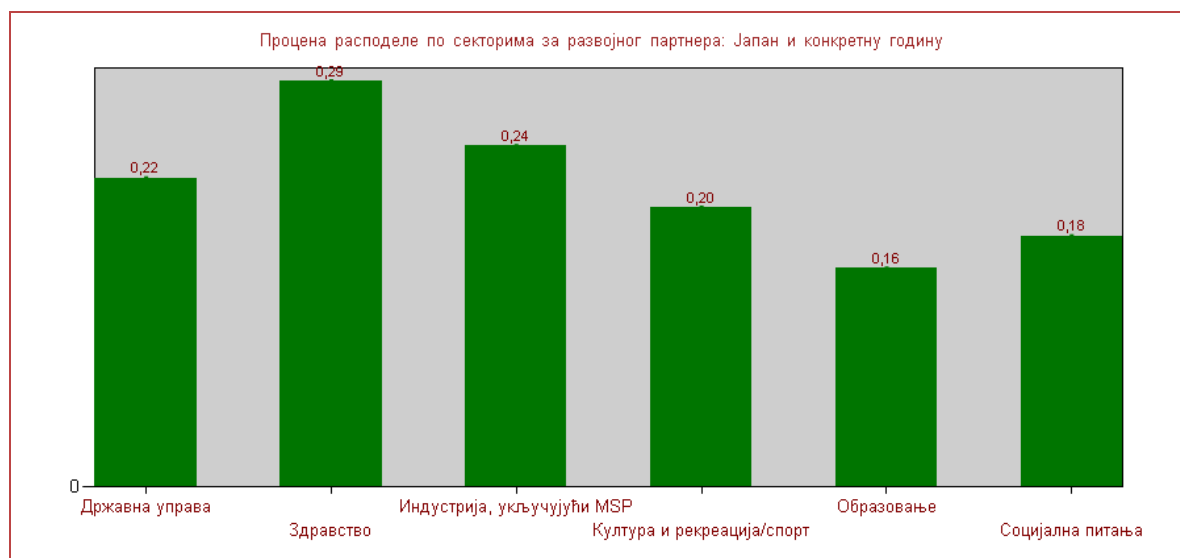
Година: 2008

Развојни партнер: Јапан

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | ⊕ 2008      | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| ⊕ Јапан       | 1,29        | 1,29        |
| <b>Укупно</b> | <b>1,29</b> | <b>1,29</b> |



## НЕМАЧКА

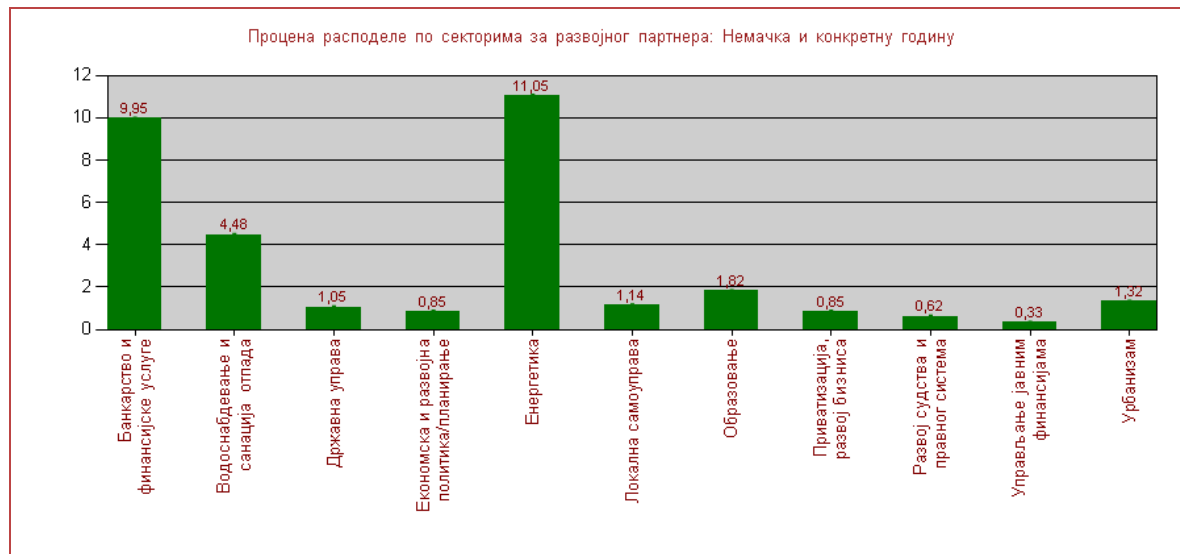
Година: 2008

Развојни партнер: Немачка

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | ⊕ 2008       | Укупно       |
|---------------|--------------|--------------|
| ⊕ Немачка     | 33,45        | 33,45        |
| <b>Укупно</b> | <b>33,45</b> | <b>33,45</b> |



## НОРВЕШКА

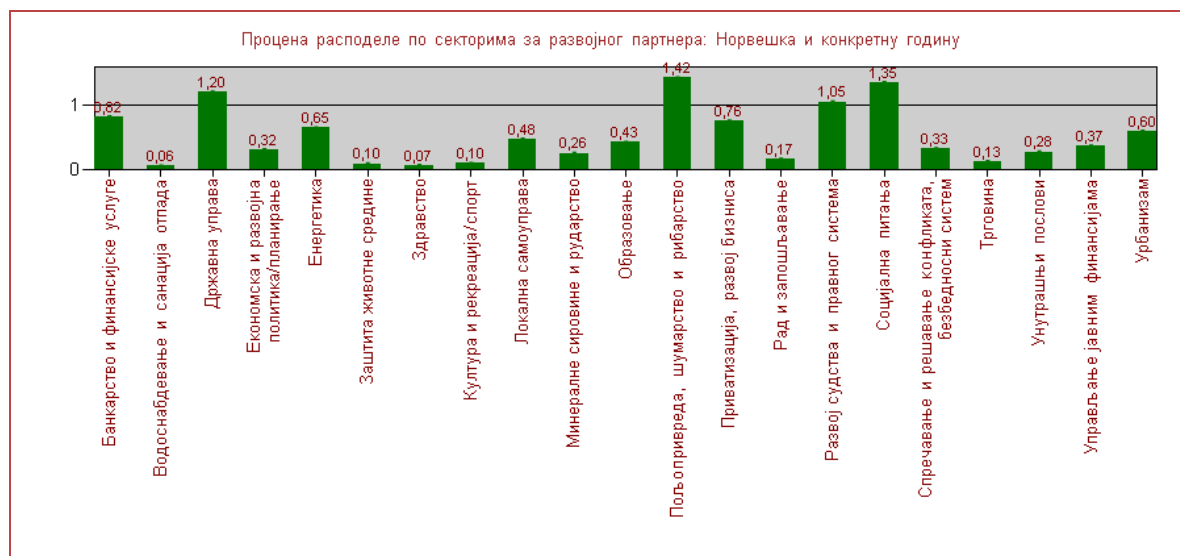
Година: 2008

Развојни партнер: Норвешка

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008         | Укупно       |
|---------------|--------------|--------------|
| Норвешка      | 10,96        | 10,96        |
| <b>Укупно</b> | <b>10,96</b> | <b>10,96</b> |



## СВЕТСКА БАНКА

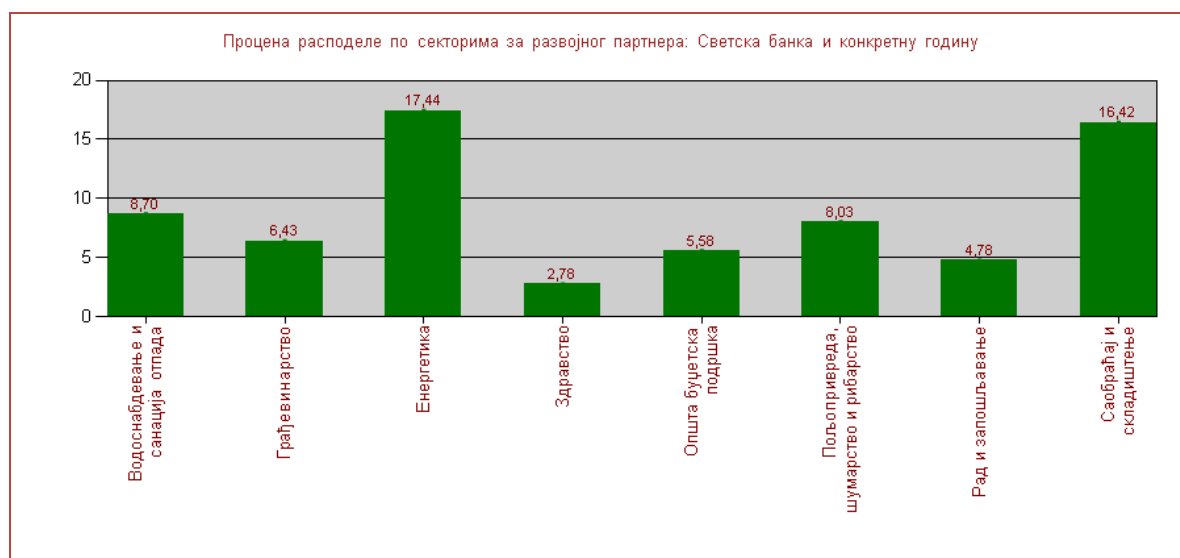
Година: 2008

Развојни партнер: Светска банка

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008         | Укупно       |
|---------------|--------------|--------------|
| Светска банка | 70,17        | 70,17        |
| <b>Укупно</b> | <b>70,17</b> | <b>70,17</b> |





## СЈЕДИЊЕНЕ ДРЖАВЕ

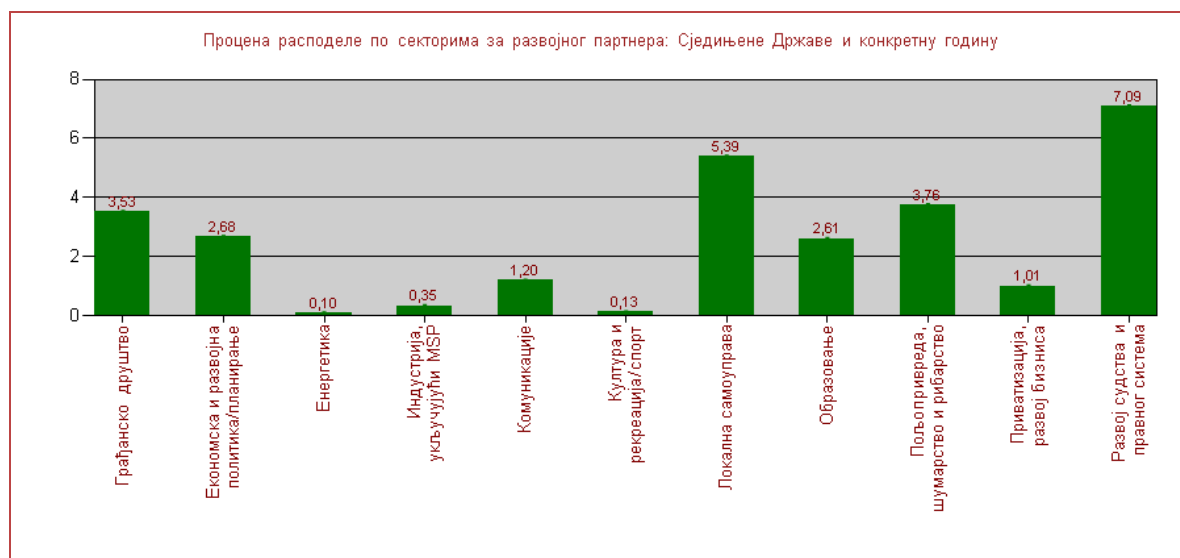
Година: 2008

Развојни партнер: Сједињене Државе

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                  | 2008         | Укупно       |
|------------------|--------------|--------------|
| Сједињене Државе | 27,86        | 27,86        |
| <b>Укупно</b>    | <b>27,86</b> | <b>27,86</b> |



## СЛОВАЧКА РЕПУБЛИКА

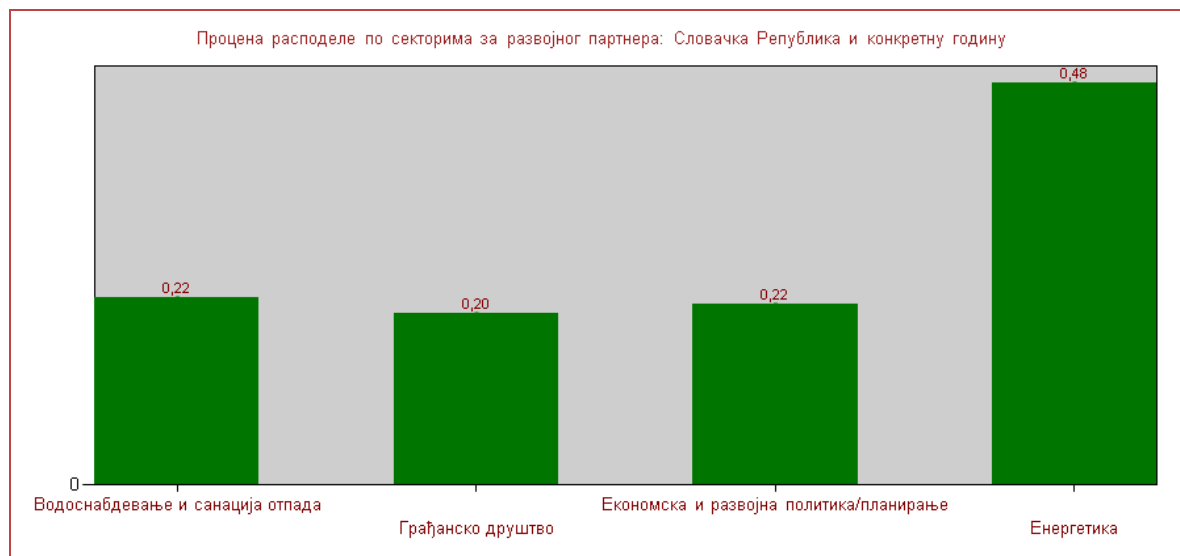
Година: 2008

Развојни партнер: Словачка Република

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                    | 2008        | Укупно      |
|--------------------|-------------|-------------|
| Словачка Република | 1,12        | 1,12        |
| <b>Укупно</b>      | <b>1,12</b> | <b>1,12</b> |



## УЈЕДИЊЕНО КРАЉЕВСТВО

Година: 2008

Развојни партнер: Уједињено Краљевство

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                      | 2008        | Укупно      |
|----------------------|-------------|-------------|
| Уједињено Краљевство | 4,92        | 4,92        |
| <b>Укупно</b>        | <b>4,92</b> | <b>4,92</b> |



## УНДП

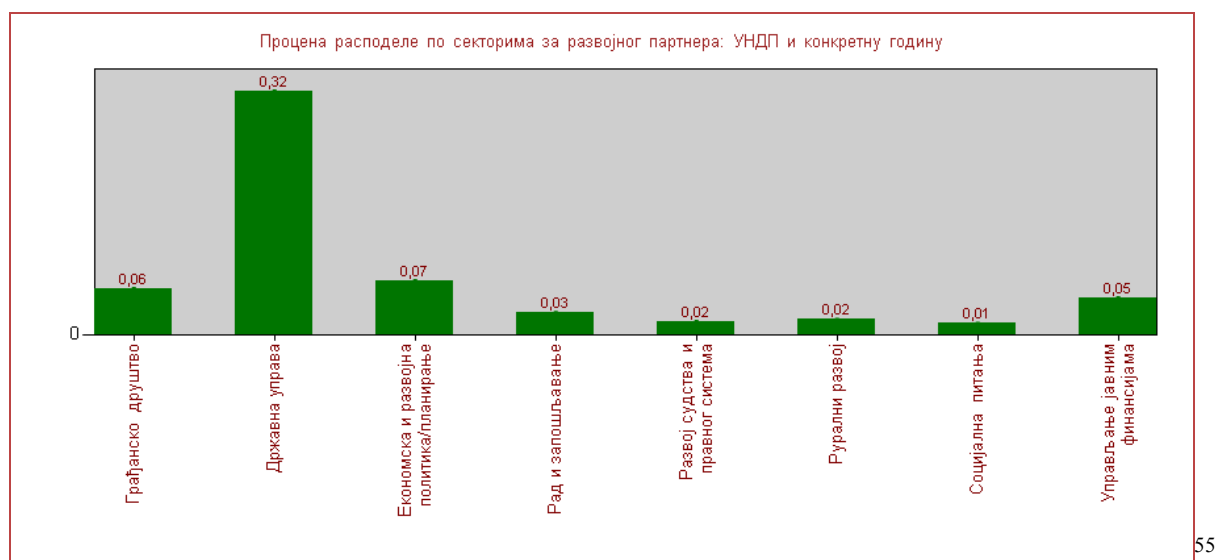
Година: 2008

Развојни партнер: УНДП

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | ⊕ 2008      | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| ⊕ УНДП        | 0,58        | 0,58        |
| <b>Укупно</b> | <b>0,58</b> | <b>0,58</b> |



<sup>55</sup> У 2008. години UNDP је имплементирао финансијска средства у вредности од 17.7 милиона долара, од којих 667.000,00 долара сопствених средстава и 17.1 милиона долара других донатора.

## УНИЦЕФ

Година: 2008

Развојни партнер: УНИЦЕФ - Фонд Уједињених нација за децу

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                                         | 2008        | Укупно      |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|
| УНИЦЕФ - Фонд Уједињених нација за децу | 2,52        | 2,52        |
| <b>Укупно</b>                           | <b>2,52</b> | <b>2,52</b> |



## ХОЛАНДИЈА

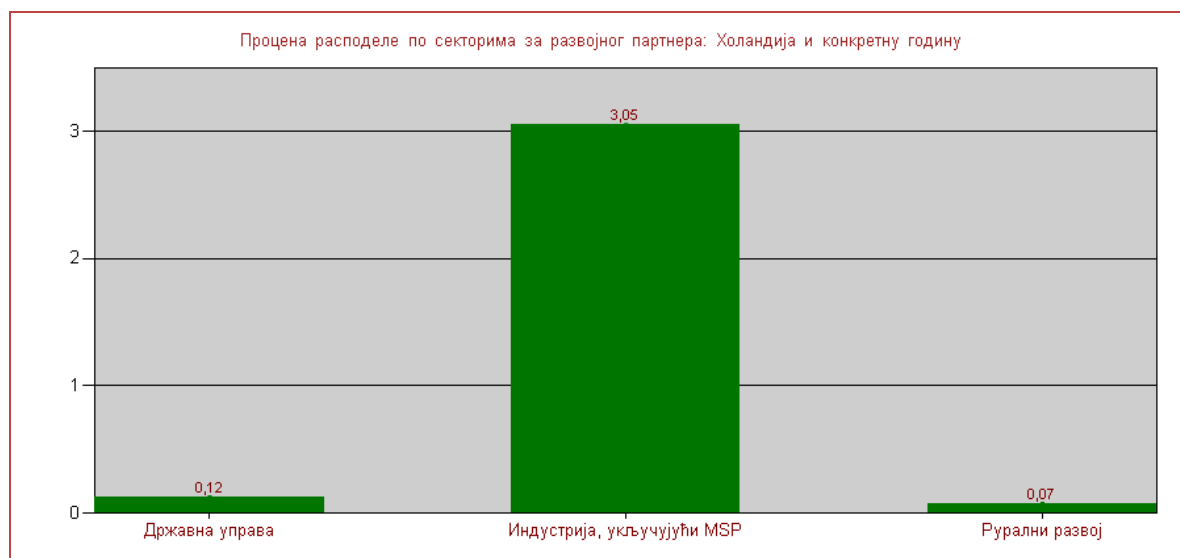
Година: 2008

Развојни партнер: Холандија

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008        | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| Холандија     | 3,25        | 3,25        |
| <b>Укупно</b> | <b>3,25</b> | <b>3,25</b> |



## ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

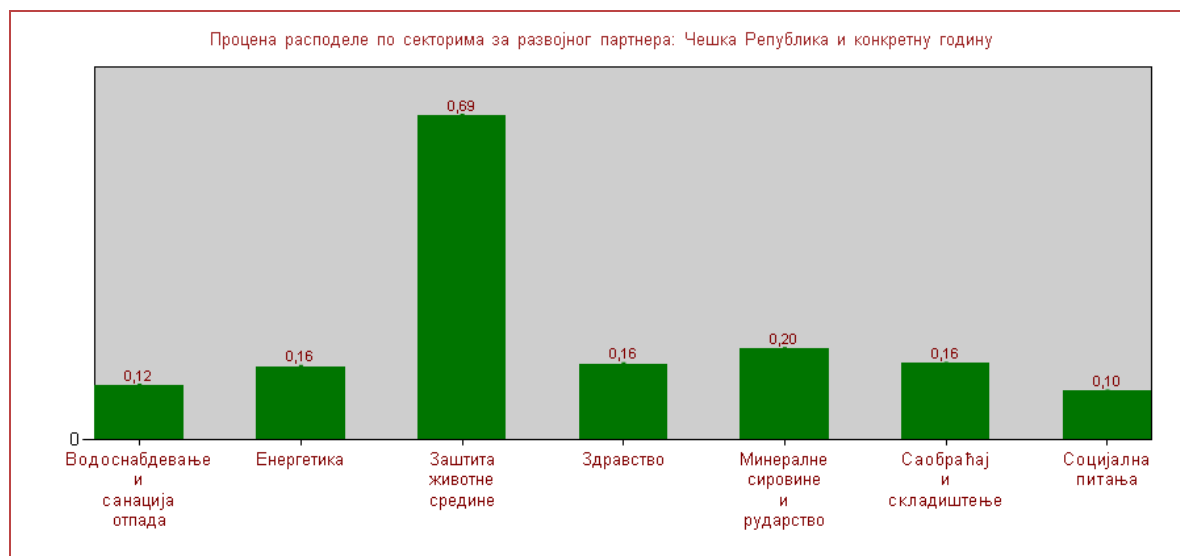
Година: 2008

Развојни партнер: Чешка Република

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|                 | 2008        | Укупно      |
|-----------------|-------------|-------------|
| Чешка Република | 1,59        | 1,59        |
| <b>Укупно</b>   | <b>1,59</b> | <b>1,59</b> |



## ШВАЈЦАРСКА

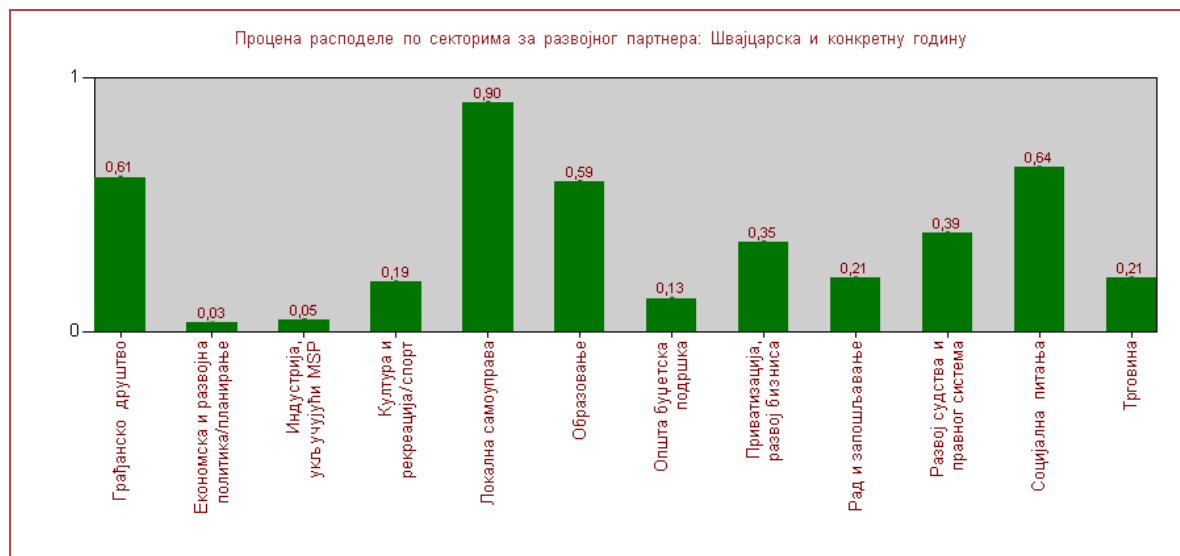
Година: 2008

Развојни партнер: Швајцарска

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008        | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| Швајцарска    | 4,30        | 4,30        |
| <b>Укупно</b> | <b>4,30</b> | <b>4,30</b> |





## ШВЕДСКА

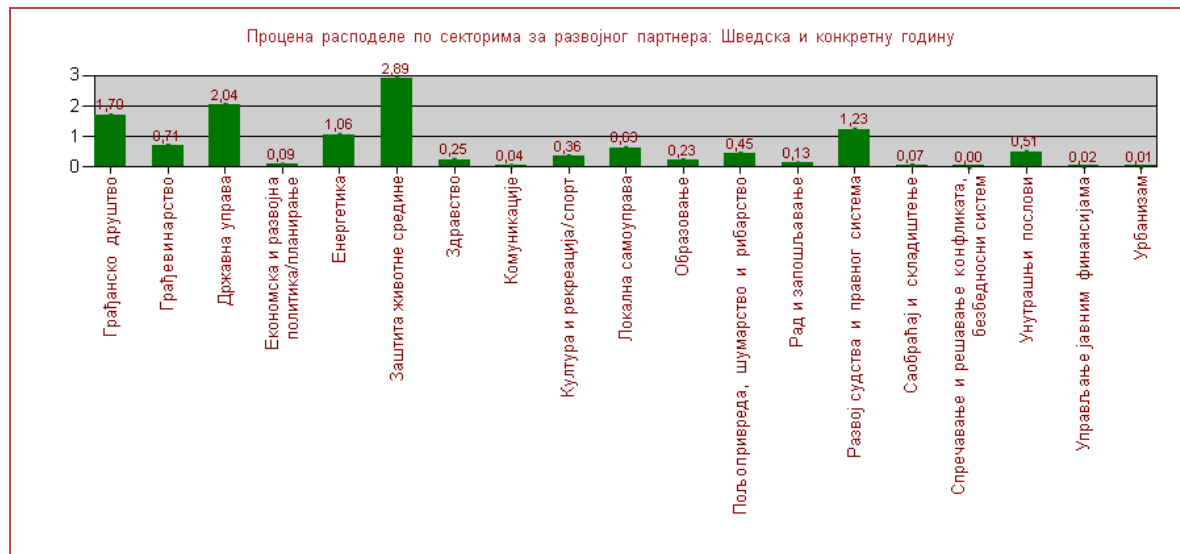
Година: 2008

Развојни партнер: Шведска

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008         | Укупно       |
|---------------|--------------|--------------|
| Шведска       | 12,43        | 12,43        |
| <b>Укупно</b> | <b>12,43</b> | <b>12,43</b> |



## ШПАНИЈА

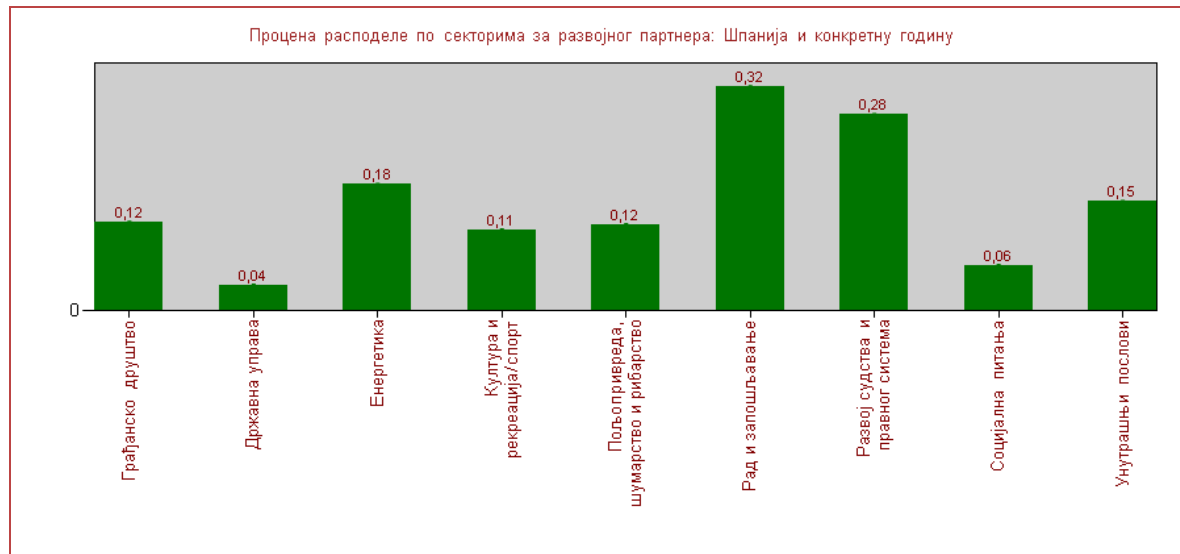
Година: 2008

Развојни партнер: Шпанија

Врста помоћи: Све врсте помоћи

Вредности су изражене у милионима евра

|               | 2008        | Укупно      |
|---------------|-------------|-------------|
| Шпанија       | 1,38        | 1,38        |
| <b>Укупно</b> | <b>1,38</b> | <b>1,38</b> |



**ПОПИС АКТА/ДОКУМЕНАТА У ВЕЗИ МЕЂУНАРОДНЕ РАЗВОЈНЕ ПОМОЋИ  
КОЈЕ ЈЕ ИЗРАДИО СЕКТОР ЗА ПРОГРАМИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ФОНДОВИМА  
ЕУ И РАЗВОЈНОМ ПОМОЋИ  
У 2008. ГОДИНИ**

| Ред. бр. | АКТИ КОЈЕ ЈЕ ДОНЕЛА ВЛАДА                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.       | Закључак о именовању Националног координатора за предприступну помоћ ЕУ и Националног службеника за акредитацију у оквиру увођења децентрализованог система управљања фондовима ЕУ                                                                                                                                                                                                     |
| 2.       | Закључак о прихватању Информације о потреби потписивања Финансијског споразума између Владе Републике Србије, Владе Краљевине Данске и Народне банке Србије у вези са реализацијом и управљањем подкомпонентом 2.3. Програма локалног економског развоја на Балкану (ЛЕДИБ), усвајању текста Финансијског споразума и овлашћењу министра финансија и гувернера НБС да потпишу споразум |
| 3.       | Закључак о прихватању Информације о потреби потписивања Уговора о спровођењу пројекта „Техничка помоћ за активности у области правне реформе у Републици Србији“                                                                                                                                                                                                                       |
| 4.       | Закључак о прихватању Информације о потреби закључивања Меморандума о разумевању између Владе Републике Србије и Министарства Краљевине Норвешке за примену Годишњег програма помоћи Краљевине Норвешке Републици Србији за 2007. годину                                                                                                                                               |
| 5.       | Закључак о прихватању Информације о потреби усвајања Амандмана 2. Споразума о финансирању – годишњи Акциони програм CARDS 2006 за Републику Србију (Анекс II),                                                                                                                                                                                                                         |
| 6.       | Закључак о прихватању Информације о потреби усвајања Амандмана на Меморандум о разумевању између Владе Републике Србије, Шведске агенције за међународни развој и Одељења за међународни развој Уједињеног Краљевства                                                                                                                                                                  |
| 7.       | Закључак којим се прихвата Информација о потреби потписивања Протокола о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Великог Војводства Луксембург, ради реализације пројекта: „Резервни информациони систем за Београдску берзу“                                                                                                                                                    |
| 8.       | Закључак којим се утврђује Основа за закључивање Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Аустрије о општим одредбама и условима развојне сарадње.                                                                                                                                                                                                                    |
| 9.       | Решење о именовању председника и чланова Комисије за програмирање и управљање фондовима Европске Уније и развојном помоћи.                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 10.      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Ред. бр. | МЕМОРАНДУМИ О РАЗУМЕВАЊУ / МЕЂУНАРОДНИ СПОРАЗУМИ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 11.      | Финансијски споразум између Владе Републике Србије, Владе Краљевине Данске и Народне банке Србије у вези са реализацијом и управљањем подкомпонентом 2.3. Програма локалног економског развоја на Балкану (ЛЕДИБ)                                                                                                                                                                      |
| 12.      | Уговор о спровођењу пројекта „Техничка помоћ за активности у области правне реформе у Републици Србији“                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 13.      | Меморандум о разумевању између Владе Републике Србије и Министарства Краљевине Норвешке за примену Годишњег програма помоћи Краљевине Норвешке Републици Србији за 2007. годину                                                                                                                                                                                                        |
| 14.      | Амандман 2. Споразума о финансирању – годишњи Акциони програм CARDS 2006 за Републику Србију (Анекс II)                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 15.      | Амандман на Меморандум о разумевању између Владе Републике Србије, Шведске агенције за међународни развој и Одељења за међународни развој Уједињеног Краљевства                                                                                                                                                                                                                        |
| 16.      | Протокол о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Великог Војводства Луксембург, ради реализације пројекта: „Резервни информациони систем за Београдску берзу“                                                                                                                                                                                                                  |
| 17.      | Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Аустрије о општим одредбама и условима развојне сарадње.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 18.      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| Ред. бр. | ДОКУМЕНТИ У ВЕЗИ ПРОГРАМИРАЊА МЕЂУНАРОДНЕ РАЗВОЈНЕ ПОМОЋИ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19.      | Акциони план за програмирање средстава међународне развојне помоћи Републици Србији у 2008. години и извештавање о међународној помоћи и програмирање инструмента за предприступну помоћ ЕУ – ИПА 2009 (са анексима)<br><i>Анекс 1. Календар активности на програмирању и извештавању о међународној помоћи у 2008. години</i><br><i>Анекс 2. Упутство за уношење нацрта предлога пројеката у ИСДАКОН информациони систем</i><br><i>Анекс 3. Очекивана донаторска средства у периоду 2008 - 2010. године</i> |
| 20.      | Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008-2010. године<br><i>Анекс: План рада на побољшању ефективности међународне помоћи Србији у 2008. години</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 21.      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Ред. бр. | ИЗВЕШТАЈИ У ВЕЗИ МЕЂУНАРОДНЕ РАЗВОЈНЕ ПОМОЋИ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 22.      | Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2007. години                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 23.      | Извештај о програмирању предприступног инструмента (ИПА) за 2008. годину                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 24.      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Ред. бр. | ПРИРУЧНИЦИ / УПУТСТВА У ВЕЗИ МЕЂУНАРОДНЕ РАЗВОЈНЕ ПОМОЋИ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 25.      | Приручник за израду пројектног задатка у различитим фазама управљања пројектним циклусом                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 26.      | Приручник за израду логичке матрице: кључни инструмент за управљање пројектним циклусом                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 27.      | Приручник за припрему пројеката финансираних из средстава ИПА                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

## **ИПА II компонента - Програми прекограничне, транснационалне и регионалне сарадње**

**Општине у Републици Србији обухваћене сарадњом на Програмима суседства CARDS 2004-2006 и програмима прекограничне сарадње IPA 2007-2013**

### **1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ**

#### **Финансијски инструмент**

У периоду од 2004.-2006. године Европска унија је, кроз програм помоћи CARDS, омогућила Републици Србији учешће у пет програма прекограничне сарадње: са Мађарском, Румунијом, Бугарском, Јадрански програм и КАДСЕС програм.

Под окриљем тзв. ЕУ "финансијске перспективе 2007.-2013.", у Србији, програми прекограничне сарадње представљају другу од укупно пет компоненти предприступног финансијског инструмента ЕУ – ИПА (Instrument for pre-accession - Cross-border Cooperation). Са новим предприступним финансијским инструментом отварају се, на иницијативу републике Србије, три нова програма: са Црном Гором, Босном и Херцеговином и Хрватском



Слика 1. Предприступни финансијски инструмент ИПА - компоненте

Улога Министарства финансија у спровођењу ових програма је детаљније дата у поглављу 4. овог Анекса извештаја.

### **Циљ програма прекограничне сарадње**

Ови програми су намењени за подршку развоју пограничних средина кроз сарадњу са институцијама из пограничних делова суседних држава. Фокусирани су на подршку одрживог социо-економског развоја, заштиту животне средине, борбу против организованог криминала, унапређење граничне контроле и промовисање сарадње на малим пројектима под називом "људи - људима" (people-to-people actions).

Програми имају за циљ **смањење разлика у стопи развијености између пограничних региона** и промовисању социо-економске сарадње локалних заједница, као и сарадњу у области културе. Програми омогућавају централним и локалним органима власти и организацијама унутар и изван Европске уније да, кроз сарадњу, побољшају економске и друштвене услове и јачају могућности заједничког развоја. Делујући првенствено на локалном нивоу, програми прекограничне сарадње помажу становништву са обе стране границе у решавању питања од заједничког интереса.

Спровођењем програма на локалном и регионалном нивоу стварају **се дугорочни лични контакти и везе између људи из заједница са обе стране границе**, што представља темељ за даљу сарадњу и развој.

Такође, кроз процес идентификовања пројеката пријављених за коришћење средства, као и током њиховог спровођења, партнери из Србије стичу **драгоцену искуство у коришћењу фондова Европске уније** јер се сви позиви за пројектне предлоге спроводе у складу са правилима програма ЕУ за екстерну помоћ. Програми се реализују кроз такозване «шеме донација», механизме који омогућавају директне финансијске донације корисницима. Сваки програм има одређене приоритете и ограничења које треба узети у обзир приликом пријављивања.

### **Начин спровођења програма**

Програми прекограничне сарадње финансирани из средстава ИПА фонда се могу спроводити по два принципа:

- систем заједничког управљања (shared management)
- транзициони систем управљања (transitional management)

Сви програми са земљама чланицама: са Мађарском, Румунијом, Бугарском и Јадрански програм спроводе се по систему **заједничког управљања** док се програми са земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима спроводе по принципу **транзиционог управљања**. Основне разлике у ова два принципа у случају програма које Србија има на располагању су дате у даљем тексту.

### Основна правила *транзиционог система* управљања (ИПА)

|                                                |                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| предфинансирање                                | корисник средстава на почетку пројекта добија <b>50-80%</b> од укупне вредности пројекта унапред                                      |
| ко-финансирање                                 | корисник средстава мора да ко-финансира пројекат у вредности од <b>15%</b> од укупне вредности пројекта без обзира на извор средстава |
| правдање трошкова                              | кроз подношење <b>годишњих финасијских</b> извештаја                                                                                  |
| завршна исплата                                | по одобрењу Завршног извештаја и Ревизорског извештаја                                                                                |
| уговорач                                       | Делегација Европске комисије                                                                                                          |
| материјална одговорност за спровођење програма | Делегација Европске комисије                                                                                                          |
| износи средстава                               | Одвојене буџетске алокације за сваку земљу учесницу                                                                                   |

### Основна правила система *заједничког управљања* (ИПА)

|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| предфинансирање                                | корисник средстава на почетку пројекта добија <b>15-25% (у зависности од програма)</b> од укупне вредности пројекта унапред – <b>остатак корисник мора сам да предфинансира па да тражи повраћај средстава</b>                                                            |
| ко-финансирање                                 | корисник средстава мора да ко-финансира пројекат у вредности од <b>15%</b> од укупне вредности пројекта <b>а средстава по извору морају бити јавна а не приватна</b>                                                                                                      |
| правдање трошкова                              | реализује се путем подношења <b>Захтева за повраћај средстава</b> као део <b>тримесечних</b> финасијских извештаја                                                                                                                                                        |
| верификација трошкова*                         | има <b>три нивоа верификације</b><br>– први ниво контроле – Министарство финансија Србије<br>– други ниво контроле – Certifying Authority у земљи која је носилац програма<br>– финално одобрење – Европска комисија (овај процес може да <b>траје и до годину дана</b> ) |
| повраћај средстава                             | по обради Захтева за повраћај средстава а <b>око месец дана након верификације</b>                                                                                                                                                                                        |
| завршна исплата                                | по одобрењу Завршног извештаја и Ревизорског извештаја                                                                                                                                                                                                                    |
| уговорач                                       | земља која је носилац програма (уvek земља чланица ЕУ)                                                                                                                                                                                                                    |
| материјална одговорност за спровођење програма | за пројекте који су на територији Србије материјално је одговорна Влада Републике Србије                                                                                                                                                                                  |
| износи средстава                               | алокације за земље учеснице су обједињене                                                                                                                                                                                                                                 |

\* Потврда да ли су средства потрошена у складу са правилима и предвиђена предлогом пројекта

### ПРЕДНОСТИ И МАНЕ

#### Транзициони систем управљања

| <b>Предности</b>                                                                                                            | <b>Мане</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| слична су правила као у досадашњим програмима                                                                               | корисници кроз спровођење пројеката не уче о правилима структурних фондова                                                                                                                                                                                                                                              |
| висок проценат предфинансирања – корисник нема великих издвајања из сопственог буџета                                       | корисник се „улећи“ приликом спровођења пројекта јер добија средства унапред па спорије спроводи пројекат                                                                                                                                                                                                               |
| извештавање на годишњем нивоу – пошто су описни и финансијски извештаји компликовани и обимни, (ово је велика предност)     | касније се увиђају грешке у спровођењу пројекта од стране контролора (Министарство финансија Србије и Делегација Европске комисије) па је грешке теже и исправити – могућа негативна последица је повраћај ненаменски утрошених средстава (било од стране крајњег корисника или државе на чијој је територији корисник) |
| не постоји финансијска одговорност Владе Србије за спровођење пројеката                                                     | капацитети институција Владе се не изграђују кроз овакву имплементацију                                                                                                                                                                                                                                                 |
| пошто су буџетске алокације за земље учеснице раздвојене, извесно је колика ће средства бити потрошена на територији Србије | Потенцијално мања средства у односу на Схаред манаџмент јер не можемо да захватимо средства из алокације за партнерску земљу                                                                                                                                                                                            |

### **Систем заједничког управљања**

| <b>Предности</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>Мане</b>                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| кроз спровођење пројеката корисници се уче и примењују у пракси правила структурних фондова                                                                                                                                          | велика разлика између досадашњих програма – мали капацитет за пријављивање(недовољан број пројеката)                                                                    |
| низак или непостојећи проценат предфинансирања – корисник је одговорнији у потрошњи средстава                                                                                                                                        | корисник има великих издвајања из сопственог буџета (потребна је велика ликвидности/способност задуживања) а повраћај средства од стране ЕУ фондова је дуготрајан       |
| извештавање на тромесечном нивоу или чешће због дугог периода рефундације – рано се увиђају грешке у спровођењу пројекта од стране контролора (Министарство финансија Србије) па је те грешке лакше и исправити                      | пошто су наративни и финансијски извештаји компликовани и обимни, ово је велика мана јер је рад на изради извештаја дуготрајан и исцрпљујући                            |
| Влада својим буџетом гарантује наменску потрошњу средстава од стране пројеката (гарантује да ће рефундирати у име корисника сва ненаменски утрошена средства) - капацитети институција Владе се изграђују кроз овакву имплементацију | велика финансијска одговорност Владе Србије за спровођење пројеката – корисно за развој контролних функција Владе која се додатно повећава у условима финансијске кризе |



|                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| пошто су финансијска средства програма обједињена, постоји могућност да се због добре припреме пројеката у једној од земаља партнера у програму искористи већи део средстава него што је издвојено из националног пакета помоћи и пренето у програмски буџет | пошто су спојене алокације за земље учеснице, неизвесно је колика ће средства бити потрошена на територији Србије, посебно узевши у обзир да наши корисници први пут спроводе овакве пројекте али и имају много мања финансијска средства за предфинансирање (посебно тешко пошто је услов да средства за кофинансирање нису из приватних извора већ из буџетских средстава Србије) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 1.1. СТАТУС ПРОЦЕСА СПРОВОЂЕЊА ИПА КОМПОНЕНТЕ II - РЕГИОНАЛНА И ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА ПРОГРАМИ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

У оквиру ИПА компоненте 2, Републици Србији су одобрени програми прекограничне сарадње са земљама чланицама, земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Иако финансијска перспектива обухвата период од седам година, финансијске алокације и Оперативни програми обухватају трогодишњи период:

| ИПА-државе чланице<br>ЕУ (Еур)                          | 2007         | 2008         | 2009         | УКУПНО        |
|---------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| <b>Србија – Мађарска</b>                                | 1.334.000,00 | 2.790.000,00 | 2.486.000,00 | 6.610.000,00  |
| <b>Србија - Румунија</b>                                | 1.580.000,00 | 2.698.000,00 | 2.943.000,00 | 7.221.000,00  |
| <b>Србија – Бугарска</b>                                | 1.265.000,00 | 2.160.000,00 | 2.356.000,00 | 5.781.000,00  |
| <b>Јадрански програм</b>                                | 319.000,00   | 546.000,00   | 596.000,00   | 1.461.000,00  |
| <b>Програм сарадње<br/>југоисточне Европе -<br/>СЕЕ</b> | 1.114.228,00 | 989.000,00   | 764.000,00   | 2.867.228,00  |
| <b>УКУПНО</b>                                           | 5.612.228,00 | 9.183.000,00 | 9.145.000,00 | 23.940.228,00 |

| ИПА-ИПА (Еур)                           | 2007         | 2008         | 2009         | УКУПНО       |
|-----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Србија - Хрватска</b>                | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 3.000.000,00 |
| <b>Србија - Босна и<br/>Херцеговина</b> | 1.100.000,00 | 1.100.000,00 | 1.100.000,00 | 3.300.000,00 |
| <b>Србија - Црна Гора</b>               | 500.000,00   | 500.000,00   | 500.000,00   | 1.500.000,00 |
| <b>Србија –<br/>Македонија*</b>         | 0            | 0            | 0            |              |
| <b>Србија - Косово и<br/>Метохија*</b>  | 0            | 0            | 0            |              |
| <b>УКУПНО</b>                           | 2.600.000,00 | 2.600.000,00 | 2.600.000,00 | 7.800.000,00 |

\*Програми са БЈР Македонијом и Косовом и Метохијом су одложени на неодређено време на предлог РС док се политичка питања везана за КиМ не регулишу.

Република Србија је крајем 2005. године отпочела рад на припреми нових програма прекограничне сарадње који ће бити финансирани из ИПА по првим упутствима Европске комисије. У периоду децембар 2007. – март 2008. сви програми, финансијска алокација ИПА 2007, одобрени су од стране Европске комисије и потписани од стране ЕК и Владе Републике Србије. Ипак, због бројних проблема у припреми докумената за позиве, осим за програм СЕЕ ни један други програм, до сада, није имао отворен конкурс за достављање пројеката.

Основни разлог за велико кашњење јесте комплексност процедура за спровођење које уводи нови финансијски инструмент ИПА, као и задоцнеле интервенције и појашњења ЕК.

Поред наведеног, нарочити изазов за Одељење за прекограничну, транснационалну и регионалну сарадњу Министарства финансија, је отварање програма на границама са бившим југословенским републикама, јер на тој територији до сада није било сличних програма. Други изазов је чињеница да ће се програми са земљама чланицама ЕУ (Мађарском, Румунијом, Бугарском, Италијом) спроводити по систему «систему заједничког управљања» који је врло комплексан за реализацију, уз могућност да боље припремљен партнер потроши више средстава за пројекте на својој територији, него што је унео у заједнички буџет програма. На овај начин, уколико Србија не припреми своје потенцијалне кориснике донације адекватно, може се суочити са ситуацијом где се већи део алокације за програм може потрошити само у суседној земљи пошто њихови корисници имају дугогодишње искуство на спровођењу ових и сличних програма.

Србија је у програмима са Босном и Херцеговином и Црном Гором добила улогу водеће земље у реализацији програма, јер су на територији Републике Србије формирани заједнички технички секретаријати (ЗТС). Чињеница да је Европска комисија то дозволила показује да је Сектор стекао велико искуство током рада у оквиру Суседских програма-КАРДС и да је су резултати високо оцењени. Прихватање руковођења радом два ЗТС је велики организациони изазов јер се прихватило опредељење да ЗТС мора бити у области сарадње како би потенцијалним корисницима био од помоћи и како би се остварила јача сарадња са суседном земљом.

Први јавни позив за прикупљање пројеката под ИПА ЦБЦ правилима расписан је средином априла 2008. године за Програм сарадње Југоисточна Европа (СЕЕ). Очекује се да ће први следећи јавни позив за прикупљање предлога пројеката под ИПА ЦБЦ бити расписан средином 2009. године.

## 2. ПРЕГЛЕД ПРОГРАМА ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ ИПА 2007-2009

### 2.1. САРАДЊА ЗА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ

Сви програми са земљама чланицама: са Мађарском, Румунијом, Бугарском и Јадрански програм **спровode се по систему заједничког управљања**.

У случају програма прекограничне сарадње који се спроводе у оквиру заједничког управљања са земљом чланицом ЕУ, на територији исте је неопходно успоставити следећа тела (члан 102, Регулатива Европског савета број 1085/2006):

- Управљачко тело („single managing authority“)
- Ревизорско тело („single audit authority“)
- Тело за сертификацију („single certifying authority“).

Земље учеснице регулишу своје односе и заједничке модалитете спровођења програма писаним споразумом (Меморандумом о разумевању).

За управљање Програмом формиране су следеће структуре:

- Заједнички одбор за надзор (JMC – Joint Monitoring Committee): одговоран за надзор и праћење спровођења програма;
- Заједнички управни одбор (JSC – Joint Steering Committee): одговоран за избор пројеката;
- Директорат (МА – Managing Authority): сноси укупну одговорност за управљање и спровођење Програма према Европској комисији;
- Тело за сертификацију (СА – Certifying Authority): оверава изјаве о расходима и захтеве за исплату пре слања Комисији;
- Ревизорско тело (АА – Audit Authority): функционално самостално тело Директората и Тела за сертификацију, задужено за верификацију делотворног функционисања система управљања и контроле;
- Заједнички технички секретаријат (JTC – Joint Technical Secretariat): помаже Директорату, Заједничком одбору за надзор, Заједничком управном одбору и националним органима у обављању њихових одговарајућих дужности. Биће основан Информациони центар у српској области обухваћеној Програмом који ће бити посебно задужен за ефикасну разраду пројеката у тој области, давањем директне помоћи потенцијалним подносиоцима предлога пројекта.

### 2.1.1 Република Србија – Република Мађарска

#### Програм Мађарска-Србија, CARDS средства - историјат сарадње

Прекогранична сарадња Мађарска - Србија почела је 2003. године. До сада су објављена **три конкурса за прикупљање** предлога пројеката. У ова три конкурса укупно је пријављено 388 пројеката од чега је одобрено 46 пројеката у укупној вредности од 3.971.784,00.

**Најчешћи проблеми** при спровођењу програма по овим процедурама се односе на:

- неопходност примене енглеског језика као званичног приликом јавних набавки по ЕУ процедурама и приликом писања извештаја
- преласка рада са Европске агенције за реконструкцију на Делегацију европске комисије.

#### Програм Мађарска-Србија, ИПА

Израда **Оперативног програма за ИПА програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија** завршена је у новембру 2007. године. Партнери из Мађарске су већ у мају 2007. године поднели нацрт Оперативног програма на одобрење, али достављена верзија није била у складу са претходно договореним документом (било је назначено да ће Србија кофинансирати трећи приоритет са 50%, али и неки други делови нису били усаглашени). Имајући у виду да Србија никада није пристала на овакве услове и да су партнери из Мађарске поднели документ на усвајање без званичног одобрења Србије сам документ је повучен из процедуре, ревидиран у складу са сугестијама српске стране и поново послат на званично одобрење у новембру исте године. Оперативни програм је одобрен од стране ЕК 25. марта 2008. године.

Документ којим се дефинишу **правила и процедуре рада Заједничког надзорног одбора** усаглашен је након вишемесечне преписке и неколико техничких састанака 8. децембра 2008. године.

**Споразум о сарадњи (MoU)** је у фази финализације и очекује се да ће бити завршен у наредна 2 месеца.

**Трогодишњи финансијски споразум између Републике Србије и ЕК** који се односи на програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија у оквиру ИПА потписан је 27. марта 2009. године.

#### **Вредност програма**

|             | 2007.               | 2008.               | 2009.               | укупно               |
|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| <b>ИПА</b>  | <b>1.334.000,00</b> | <b>2.790.000,00</b> | <b>2.486.000,00</b> | <b>6.610.000,00</b>  |
| <b>ЕРДФ</b> | <b>2.698.500,00</b> | <b>4.099.525,00</b> | <b>5.044.765,00</b> | <b>11.842.790,00</b> |

#### Тренутна ситуација и проблеми у спровођењу

Активни преговори о делу буџета програма намењеном за финансирање рада **оперативних структура програма** (Секретаријат, Управно тело,...), активно су отпочели крајем 2008. године и још увек трају. Расподела буџета се може означити као један од

највећих проблема на програму и активно се ради на решавању и финалном дефинисању корисника овог буџета као и проценту њиховог коришћења истог.

Такође одржан је низ техничких састанака на којима се дискутовало о могућности **предфинансирања корисника донација** из програмских средстава и до сада ово питање није решено јер партнери из Мађарске су становишта да програм не може да обезбеди предфинансирање. Имајући у виду да су пројекти у Србији до сада били предфинансирани са 80% од укупне вредности донације за Србију је овако низак проценат предфинансирања неприхватљив и угрозио би опстанак програма на нашој територији.

Како мађарска страна сматра да је даљи рад на документацији неопходној за спровођење програма (Комуникациони план, Апликациони формулар, Смернице за апликанте,...) **условљен претходним решавањем ова два питања, нацрт ниједног од докумената још није припремљен од стране Секретаријата програма.**

**У 2009. години се очекује да се:**

1. доношење одлуке о предфинансирању из средстава програма пројектима
2. усвајање програмског буџета у делу који се односи на техничку помоћ
3. почетак рада на осталим програмским документима и њихово усвајање
4. почетак рада на апликационом пакету докумената и њихово усвајање
5. објављивање конкурса за прикупљање пројеката

### **2.1.2 Република Србија – Република Бугарска**

#### **Програм Бугарска-Србија, CARDS средства - историјат сарадње**

Прекогранична сарадња са Бугарском почела је 2004. године а Оперативни програм усвојен је у октобру 2004. године.

До сада је објављено **пет јавних позива** за прикупљање предлога пројеката. Крајњи рок за достављање предлога пројеката у петом позиву био је 15. јул 2008. године. Из CARDS фонда за 2004. и 2005. годину финансирано је укупно 33 пројекта који се спроводе на територији Србије у укупној вредности од 2.792.604,31 евра.

**Оцењивање предлога пројеката из петог јавног позива** у оквиру Суседског програма Бугарска – Србија је завршено 25. новембра 2008. године. Извештаји су достављени Делегацији ЕК у Београду 26. новембра исте године. У току одобравања извештаја, 23. јануара 2009. године, Министарство за регионални развој и јавне радове Републике Бугарске је објавило одлуку да се сви пројекти предложени за финансирање из Phare фонда за 2006. годину неће бити финансирани. О томе је обавештена Делегација ЕК у Београду. Делегација ЕК је након интерне провере предложила номинацију новог Комитета за оцењивање који би прихватио одлуке „старог“ Комитета и увео у финални извештај информацију о „укидању“ ФАРЕ финансирања и поново оценио пет пројеката који су пријављени као интегрисани, а који треба да се трансформишу у једноставне. Из наведеног позива за прикупљање предлога пројеката предложено је за финансирање 12 пројеката.

**Најчешћи проблеми** при спровођењу програма по овим процедурама се односе на:

- правила набавке и документацију која је на енглеском језику
- пренос овлашћења са ЕАР-а на Делегацију ЕК

### Програм Бугарска-Србија, ИПА

Израда **Оперативног програма за ИПА програм прекограничне сарадње Бугарска-Србија** завршена је у фебруару 2008. године.

**Финансијски споразум** између Републике Србије и Комисије Европских заједница за период од 2007. до 2009. године за спровођење овог програма је потписан 27. марта 2009. године у Пироту.

#### **Вредност програма**

|             | <b>2007.</b>        | <b>2008.</b>        | <b>2009.</b>        | <b>укупно</b>       |
|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| <b>ИПА</b>  | <b>1.262.655,00</b> | <b>2.156.390,00</b> | <b>2.357.097,00</b> | <b>5.776.142,00</b> |
| <b>ЕРДФ</b> | <b>1.262.655,00</b> | <b>2.156.390,00</b> | <b>2.357.097,00</b> | <b>5.776.142,00</b> |

До сада су завршени и усвојени следећи програмски документи:

- Правила и процедуре рада Заједничког надзорног одбора,
- Вишегодишњи комуникациони стратегија,
- Апликациони пакет докумената

**У 2009. години се очекује да се:**

1. објављивање конкурса за прикупљање пројеката планирано за последњу недељу маја 2009. године
2. у Бугарској ће се објавити конкурс за избор шефа ЗТС, а у Србији за три члана: српског члана у Софији и за два члана у представништву Секретаријата у Нишу.
3. након објављивања конкурса очекује се организовање Форума за налажење партнера, као и по два информативна семинара у свакој земљи у току треће недеље пројеката. Током другог месеца отвореног позива планира се по четири специфичне радионице за попуњавање формулара за пријаву.
4. потписивање Уговора о донацији за пројекте који су победили на конкурс се очекује до краја 2009. године.

### **2.1.3 Република Србија – Република Румунија**

#### Програм Румунија-Србија, CARDS средства - историјат сарадње

Програм прекограничне сарадње Румуније и Србије се спроводи од 2004. године.

До сада је објављено **три конкурса** за прикупљање пројеката. У претходна два конкурса пријављено је 242 пројекта од којих су донацију добила 32 пројекта у укупној вредности од 3.219.647,9 евра.

**У оквиру трећег конкурса**, који је био отворен у периоду од 26. октобра 2007. године, примљено је 124 предлога пројеката. Број пријава је увећан за близу 60% у односу на други позив, и преко 150% у односу на први позив. За финансирање је предложено укупно 49

пројеката, али је због ограничености расположивих CARDS средстава (1,4мил.евра) финансиран 21 пројекат.

**Најчешћи проблеми** при спровођењу програма по овим процедурама се односе на:

- попуњавање пријавног пакета ради учешћа на конкурс за донацију био један од већих изазова са којим су се сусрели предлагачи (посебно израда буџета и logframe матрице)
- у спровођењу пројеката корисници донације су као највећи проблем истицали недовољно познавање ЕУ процедура при организовању тендера за набавку робе и услуга
- са истим проблемом сусретале су се и профитне организације и физичка лица која су учествовала на тендеру у својству понуђача
- корисници донација у оквиру трећег јавног позива сусрели су се са специфичним проблемом. Уговор о донацији потписали су са Европском агенцијом за реконструкцију (ЕАР) истог дана када и адендум са Делегацијом Европске комисије Републици Србији у Београду (ДЕК) којим су сва права и обавезе са ЕАР-а пренете на ДЕК. Средства донације уплаћена су корисницима тек на самом крају 2008 године, односно почетком 2009. године, што је проузроковало кашњења у реализацији пројектних активности и што ће за последицу имати велики број захтева за продужење пројеката. ДЕК примењује процедуре које се битно разликују од оних које је развила ЕАР што додатно збуњује кориснике донација који су већ учествовали на претходним конкурсима у оквиру програма.

Министарство финансија и Локална канцеларија за прекограничну сарадњу Вршац организовали су низ радионица, семинара, консултација како би се превазишли горе наведени проблеми

### **Програм Румунија-Србија, ИПА**

Комисија Европских заједница 27. марта 2008. године усвојила **Оперативни програм Румунија-Србија**.

#### **Вредност програма**

|             | 2007.               | 2008.               | 2009.               | укупно               |
|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| <b>ИПА</b>  | <b>1.445.519,00</b> | <b>2.469.671,00</b> | <b>2.699.535,00</b> | <b>6.614.725,00</b>  |
| <b>ЕРДФ</b> | <b>2.697.471,00</b> | <b>4.608.631,00</b> | <b>5.037.578,00</b> | <b>12.343.680,00</b> |

**До сада су завршени и усвојени следећи програмски документи:**

- Правила и процедуре рада Заједничког надзорног одбора,
- Вишегодишњи комуникациони план,
- Комуникациони план за 2009 годину,
- Вишегодишњи план евалуације,
- Вишегодишња стратегија техничке помоћи,
- Стратегија техничке помоћи за 2009. годину.

**У 2009. години се очекује да се:**

1. усвајање пријавног пакета докумената
2. објављивање конкурса за прикупљање пројеката планирано крајем месеца априла 2009. године

- у Бугарској ће се објавити конкурс за избор шефа ЗТС, а у Србији за три члана: српског члана у Софији и за два члана у представништву Секретаријата у Вршцу
- након објављивања конкурса очекује се организовање Форума за налажење партнера, као и низа промотивно-едукативних радионица
- потписивање Уговора о донацији за пројекте који су победили на конкурс се очекује до краја 2009. године

#### 2.1.4 Јадрански програм

##### Јадрански суседски програм, CARDS средства - историјат сарадње

Јадрански Нови суседски програм је програм сарадње у оквиру ИНТЕРРЕГ III А за период од 2004-2006 године. Србија у овом програму учествује од 2003. године. У претходном програму Италија је била једина земља чланица ЕУ, а остале земље учеснице (Србија и Црна Гора, БиХ, Албанија и Хрватска) су користиле CARDS и PHARE фондове.

За период од 2004-2006 године расписан је **један позив**. Пријављено је 87 пројеката са српским партнерима. Спроводи се 19 пројеката у укупној вредности од 831.087,69 евра.

##### Јадрански програм, ИПА

У буџетском периоду 2007-2013 претходни програм прераста у програм прекограничне сарадње Јадрански ИПА. Прикључују се још две земље - Словенија и Грчка. По престанку постојања Државне заједнице Србија и Црна Гора, Србија више нема излаз на Јадранско море, **те је тренутно у фази изласка из Јадранског програма**. То значи да је могуће пријавити пројекте искључиво институционалне сарадње и то за институције типа: универзитети, факултети, музеји, културне институције, одређена Министарства.

##### **Вредност програма – ИПА алокација за Србију**

|                   | 2007.             | 2008.             | 2009.             | укупно              |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| <b>ИПА-Србија</b> | <b>319.000,00</b> | <b>546.000,00</b> | <b>596.000,00</b> | <b>1.461.000,00</b> |

**До сада су завршени и усвојени следећи програмски документи:**

- Правила и процедуре рада Заједничког надзорног одбора,
- Вишегодишњи план евалуације,
- Вишегодишња стратегија техничке помоћи,
- Стратегија техничке помоћи за 2009. годину

**У 2009. години се очекује да се:**

- усвајање Вишегодишњег комуникационог плана и плана за 2009. годину,
- усвајање пријавног пакета докумената
- објављивање конкурса за прикупљање пројеката планирано крајем месеца априла 2009. године



4. објављивање конкурса за пријем представника Србије у Заједнички технички секретаријат програма
5. након објављивања конкурса очекује се организовање две промотивно-едукативне радионице
6. потписивање Уговора о донацији за пројекте који су победили на конкурс се очекује до краја 2009. године

## 2.2 САРАДЊА СА ЗЕМЉАМА КАНДИДАТИМА И ПОТЕНЦИЈАЛНИМ КАНДИДАТИМА

### 2.2.1 Република Србија – Република Хрватска

#### Програм прекограничне сарадње Србија-Хрватска- ИПА

Европска комисија је 10. децембра 2007. године усвојила **Оперативни програм Хрватска-Србија 2007 – 2009.**

**Финансијски споразум за 2007. годину** закључен је између Комисије и Владе Србије 3. априла 2008. године.

#### **Вредност програма**

|                     | 2007.               | 2008.               | 2009.               | укупно              |
|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Србија - ИПА</b> | <b>1.000.000,00</b> | <b>1.000.000,00</b> | <b>1.000.000,00</b> | <b>3.000.000,00</b> |
| <b>Хрв - ИПА</b>    | <b>800.000,00</b>   | <b>800.000,00</b>   | <b>800.000,00</b>   | <b>2.400.000,00</b> |

**До сада су завршени и усвојени следећи програмски документи:**

- Правила и процедуре рада Заједничког надзорног одбора
- Приручник Заједничког техничког секретаријата (ЗТС).

**У 2009. години се очекује да се:**

1. закључивање Финансијског споразума са ЕК за 2008. годину
2. усвајање пријавног пакета докумената
3. објављивање конкурса за прикупљање пројеката планирано у току месеца маја 2009. године
4. објављивање конкурса за пријем додатних људи у Заједнички технички секретаријат програма и представништво Секретаријата на територији Србије
5. након објављивања конкурса очекује се организовање Форума за проналажење партнера у пројектима и низ промотивно-едукативних радионица
6. потписивање Уговора о донацији за пројекте који су победили на конкурс се очекује до краја 2009. године

## 2.2.2 Република Србија – Република Босна и Херцеговина

### Програм прекограничне сарадње Србија-Босна и Херцеговина- ИПА

Европска комисија је 18. децембра 2007. године усвојила **Оперативни програм Србија – Босна и Херцеговина 2007 – 2009.**

**Финансијски споразум за 2007. годину** је закључен између Комисије и Владе Србије 3. априла 2008. године.

#### **Вредност програма**

|                     | 2007.               | 2008.               | 2009.               | укупно              |
|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Србија - ИПА</b> | <b>1.100.000,00</b> | <b>1.100.000,00</b> | <b>1.100.000,00</b> | <b>3.300.000,00</b> |
| <b>БиХ - ИПА</b>    | <b>700.000,00</b>   | <b>700.000,00</b>   | <b>700.000,00</b>   | <b>2.100.000,00</b> |

**До сада су завршени и усвојени следећи програмски документи:**

- Правила и процедуре рада Заједничког надзорног одбора
- Приручник Заједничког техничког секретаријата (ЗТС).

**У 2009. години се очекује да се:**

1. закључивање Финансијског споразума са ЕК за 2008. годину
2. усвајање пријавног пакета докумената
3. објављивање конкурса за прикупљање пројеката планирано у току месеца маја 2009. године
4. објављивање конкурса за пријем додатних људи Заједнички технички секретаријат програма
5. након објављивања конкурса очекује се организовање Форума за проналажење партнера у пројектима и низ промотивно-едукативних радионица
6. потписивање Уговора о донацији за пројекте који су победили на конкурс се очекује до краја 2009. године

## 2.2.3 Република Србија – Република Црна Гора

### Програм прекограничне сарадње Србија-Босна и Херцеговина- ИПА

Комисија је 10. децембра 2007. године усвојила **Оперативни програм Србија – Црна Гора 2007 – 2009.**

**Финансијски споразум за 2007. годину** закључен је између Комисије и Владе Србије 3. априла 2008. године.

## Вредност програма

|            | 2007.      | 2008.      | 2009.      | укупно       |
|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Србија-ИПА | 500.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 | 1.500.000,00 |
| Мне-ИПА    | 600.000,00 | 600.000,00 | 600.000,00 | 1.800.000,00 |

До сада су завршени и усвојени следећи програмски документи:

- Правила и процедуре рада Заједничког надзорног одбора
- Приручник Заједничког техничког секретаријата (ЗТС).

У 2009. години се очекује да се:

1. закључивање Финансијског споразума са ЕК за 2008. годину
2. усвајање пријавног пакета докумената
3. објављивање конкурса за прикупљање пројеката планирано у току месеца маја 2009. године
4. објављивање конкурса за пријем додатних људи Заједнички технички секретаријат програма
5. након објављивања конкурса очекује се организовање Форума за проналажење партнера у пројектима и низ промотивно-едукативних радионица
6. потписивање Уговора о донацији за пројекте који су победили на конкурс у се очекује до краја 2009. године

## 2.3 ПРОГРАМ ТРАНСНАЦИОНАЛНЕ САРАДЊЕ ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

### **CADSES INTERREG III B<sup>56</sup> - историјат сарадње**

**CADSES INTERREG III B** је програм транснационалне сарадње. Уласком десет нових земаља чланица у Европску унију, **CADSES INTERREG III B** се трансформише у Суседски програм који се базира на ИНТЕРРЕГ програмима ЕУ.

У оквиру овог програма било је објављено четири конкурса за прикупљање пројеката. Након трансформације програма у Суседски програм и добијања КАРДС средстава намењених корисницима из Србије, Србија је учествовала на **четвртм јавном позиву** за прикупљање пројектних идеја који је отворен септембра 2005. године. Партнерима из Србије је одобрено 7 пројеката у укупној вредности од 972.317,00 евра.

Буџетски период овог Програма је завршен 2006. године, када се дели на два програма – централна Европа и југоисточна Европа. Буџетски период новог Програма траје од 2007. до 2013. године. Србија се квалификује за учешће у програму Југоисточна Европа.

### **Програм транснационалне сарадње Југоисточна Европа у оквиру ИПА**

Комисија је 23. октобра 2008. године усвојила **Оперативни програм за Програм транснационалне сарадње Југоисточна Европа 2007 – 2009.**

<sup>56</sup> CADSES - Central European, Adriatic, Danubian, South-Eastern European Space

**Финансијски споразум за 2007. годину** закључен је између Комисије и Владе Србије у септембру 2008. године.

#### **Вредност програма – ИПА алокација за Србију**

|                   | <b>2007.</b>        | <b>2008.</b>      | <b>2009.</b>      | <b>укупно</b>       |
|-------------------|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| <b>ИПА-Србија</b> | <b>1.114.228,00</b> | <b>989.000,00</b> | <b>764.000,00</b> | <b>2.867.228,00</b> |

**Од свих земаља корисница ИПА фонда Република Србија има највећу алокацију!**

**До сада су завршени и усвојени сви програмски документи.**

У априлу 2008. године је објављен **први ИПА конкурс за прикупљање пројеката**. Поднето је 900 предлога пројеката а разматра се додељивање донације за 17 пројеката са српским корисницима. Због изузетног интересовања корисника, у циљу обезбеђивања што већих средстава за пројекте, у последњем конкурс су спојене алокације за 2007. и 2008. годину као и средства намењена програму Србија-Македонија (овај програм је одложен на неодређено време на предлог РС док се политичка питања везана за КиМ не регулишу).

**У 2009. години се очекује да се:**

1. закључивање Финансијског споразума са ЕК за 2008. годину
2. закључивање уговора са пројектима који су победили на окончаном конкурс
3. објављивање конкурса за пријем програмског координатора за овај програм у Министарству финансија
4. обука за кориснике донације о процедурама за спровођење пројеката

### **3. УКУПНИ РЕЗУЛТАТИ РАДА У 2008. ГОДИНИ**

Током 2008. године, активности Одељења на управљању овим програмима ЕУ су биле следеће:

- Завршетак рада на изради 8 Оперативних програма за финансијски инструмент ИПА за програме прекограничне сарадње са Мађарском, Румунијом, Бугарском, БиХ, Хрватском, Црном Гором, транснационални програм сарадње земаља Јадранског региона и међурегионални програм сарадње земаља југоисточне Европе.
- Објављивање укупно 4 конкурса за прикупљање пројеката
- У оквиру ових конкурса, одржано 14 радионица у 12 градова широм Србије на којима је учествовало око 850 учесника. Радионице покривају обуку заинтересованих за пријављивање пројеката у неколико области:
  - области/сектори из којих се могу пријављивати пројекти и формулација пројеката
  - попуњавање апликационог формулара у складу са правилником ЕУ
  - попуњавање логичке матрице (logframe)
  - формулација буџета пројекта

- Након завршетка конкурса, прегледано и оцењено укупно 206 пристиглих пројектних предлога, за финансирање одобрено 27 пројеката а 14 у фази одобравања (коначну потврду листе пројеката врши Делегација Европске комисије-ДЕК)
- Припремљени пројектни уговори за награђене пројекте који су корисници донације потписали са ДЕК
- Обављена обука корисника донације за спровођење пројеката по правилима ЕУ – извештавање, јавне набавке...
- Организована међународна конференција у Београду (300 учесника) о успесима Србије у управљању програмима прекограничне сарадње ЕУ
- Надзор над спровођењем 140 пројеката који су у току а који се спроводе на целој територији Србије (контрола извештаја, јавних набавки, завршних ревизија пројеката, обуке, саветовање,...). Укупно прегледано и одобрено око 500 пакета тендерске документације и око 350 наративних, финансијских и ревизорских извештаја
- Институционална припрема за спровођење ових програма по новим регулативама које се односе на финансијски инструмент ИПА
  - заједничко управљање програмима са земљама чланицама,
  - транзициони механизам управљања са земљама не-чланицама,
  - отварање 3 нове канцеларије за помоћ спровођењу програма на западним границама од којих две канцеларије имају улогу техничких секретаријата програма (за програме са БиХ и Црном Гором Србија руководи секретаријатом а за програм са Хрватском, секретаријат је на територији Хрватске)
  - припрема за спровођење тзв. "Првог нивоа контроле" реализације пројеката (измена систематизације радних места) и ангажовање ревизора који ће пратити реализацију програма
  - рад на стварању основа за обезбеђивање буџетског ко-финансирања за програме и трансфер тих средстава у суседне земље код примене механизма заједничког управљања
- почетак рада на припреми пријавног пакета документације за конкурсе који ће бити расписани у 2009. години за све програме
- доградња ИТ инфраструктуре за подршку спровођењу ових програма а у складу са захтевима ЕУ за управљање средствима Уније

Као анекс овог Извештаја представљена је анализа досадашњих резултата рада на спровођењу ових програма на пројектном нивоу и то:

**Анекс 1.** Преглед укупне вредности пријављених пројеката у мил. евра по секторима

**Анекс 2.** Преглед укупне вредности одобрених пројеката у мил. евра по секторима

**Анекс 3.** Преглед укупне вредности пријављених пројеката у мил. евра по категоријама институција које су пријавиле пројекте

**Анекс 4.** Преглед укупне вредности одобрених пројеката у мил. евра по категоријама институција које су пријавиле пројекте

**Анекс 5.** географска расподела по броју пријављених пројеката

**Анекс 6.** географска расподела по броју одобрених пројеката

#### 4. ОДЕЉЕЊЕ ЗА ПРЕКОГРАНИЧНУ, ТРАНСНАЦИОНАЛНУ И РЕГИОНАЛНУ САРАДЊУ - СТРУКТУРА И ОПИС ПОСЛОВА

Одељење за управљање програмима прекограничне сарадње је основано у оквиру тадашњег Сектора за донације и развојну помоћ Министарства за економске односе са иностранством 2006. године.

##### Циљеви Одељења:

1. подизање капацитета Министарства за управљање фондовима по правилима ЕУ и припрема за децентрализовани систем управљања
2. подизање капацитета разноврсних институција (општине, агенције, коморе, удружења, асоцијације, НВО, школе, универзитети, спортска друштва, институције културе,...) за формулисање, пријављивање и спровођење пројеката по правилима ЕУ
3. подизање капацитета профитних институција за приступање тендерима по правилима ЕУ
4. унапређивање и јачање сарадње са институцијама суседних земаља како на централном тако и на локалном нивоу
5. социо-економски развој пограничних подручја Србије
6. унапређење општег имиџа српске Владе међу грађанством посебно у пограничним подручјима као одговорне, стручне, транспарентне и поуздане институције која делује са визијом коначног придруживања Србије ЕУ као и равноправно укључивање сиромашних и депопулисаних пограничних подручја у овај процес

Сектор за управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи - Одељење за прекограничну, транснационалну и регионалну сарадњу одговорно је за спровођење ИПА програма прекограничне сарадње. То значи да је одговорно за реализацију бесповратне помоћи (директни грант Министарству финансија) ЕК вредне 1.07 милиона евра, као и за програмирање и контролу спровођења целог програма вредног 47 милиона евра (CARDS суседски програми 16 милиона + 31 милион евра из ИПА). Важно је напоменути да је **Одељење за прекограничну, транснационалну и регионалну сарадњу једина организациона целина у Влади Републике Србије којој су на самостално управљање поверена средства ЕУ.** У те сврхе, сектору је обезбеђена и техничка помоћ (ТА) у вредности од укупно 3 милиона евра (први пројекат ТА почео је 2005. године а завршио се у априлу 2008, док је нови започео у априлу 2008. године и трајаће наредне 2 године). Техничка помоћ која је обезбеђена одељењу има за циљ да обучи запослене у Одељењу за прекограничну, транснационалну и регионалну сарадњу о процедурама за спровођење пројеката по ЕУ правилима и да пре реализације сваког документа изврши коначну контролу како би сва документација која стигне у Европску агенцију за реконструкцију или Делегацију Европске комисије у Београду била без грешке. **Овај пилот пројекат децентрализованог управљања ЕУ фондовима у Србији, тј. досадашњи рад Одељења оцењен је одличним оценама (у сваком годишњем извештају ЕК именовани смо као «centre of excellence of the Serbian Administration»**

**Важећа организациона шема Одељења – слика 3.**



Одељење тренутно броји 27 запослених од чега само 4 стално запослена а још 4 је у процедури запошљавања, 2 на уговору са министарством, а 21 на пројектном уговору.

Радни језик у свим овим програмима енглески – цео процес контролишу надлежни из Делегације Европске комисије (за ИПА-ИПА програме) или директно из Брисела (за остале програме).

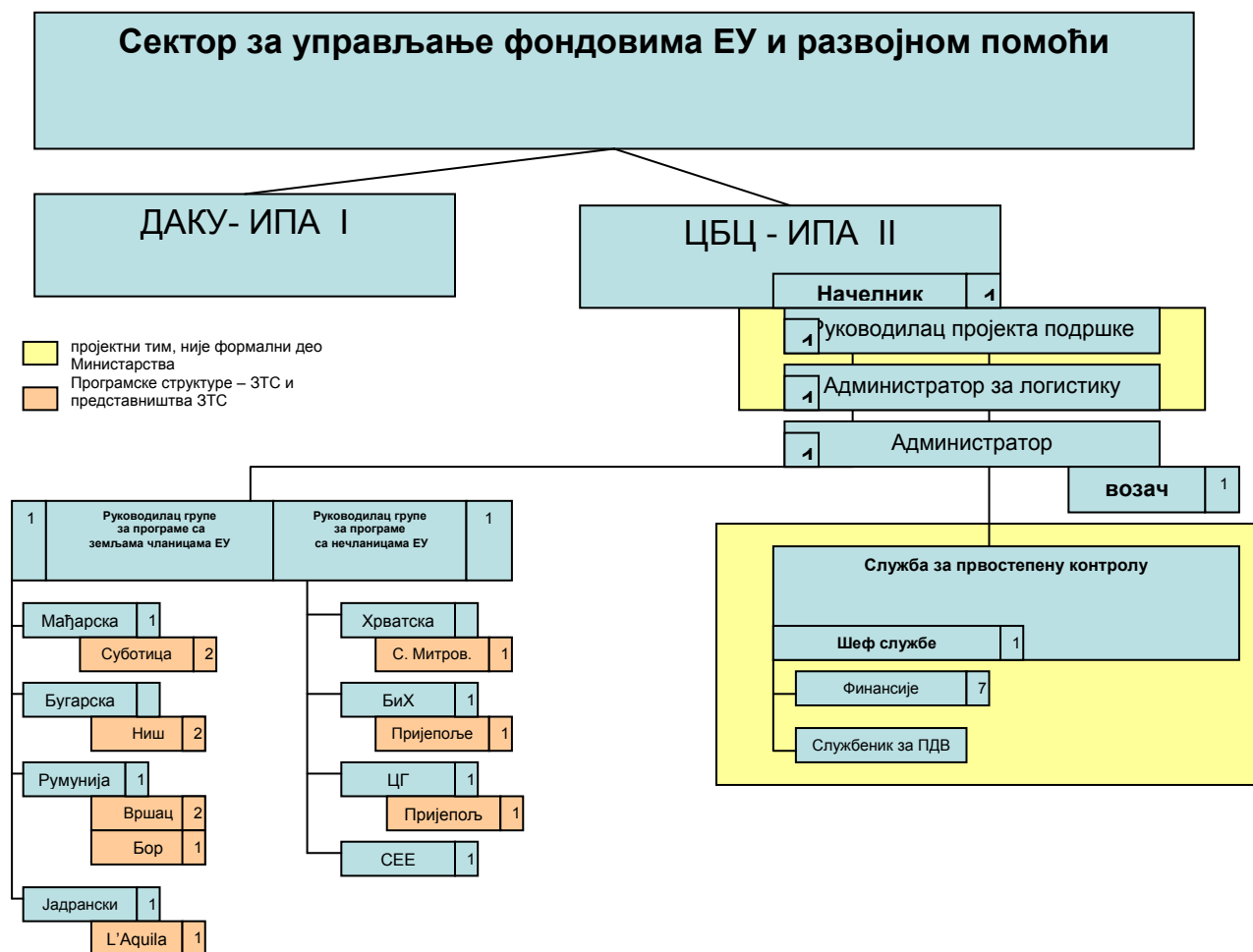
**Планирана структура**

Планирано решење структуре Сектора је представљена на Слици 4. Измена структуре је неопходна јер послови морају бити раздвојени како не би дошло до конфликта интереса, што је потпуно у складу са прописима Структурних фондова али и децентрализованог начина управљања фондовима ЕУ. Из тих разлога за стварање нових институција, односно увођење нових служби и обуку кадрова планирана су напред наведена бесповратна средства јер је то покриће једнократних трошкова реформи у овој области државне управе. Без овакве реформе није могуће ефикасно корисити фондове ЕУ, јер што су службе боље развијеније то новац брже стиже до крајњих корисника. Које ће од варијантних решења бити усвојено, у великој мери зависи од спровођења процеса увођења Децентрализованог управљања фондовима ЕУ у Србији. План транзиције са постојећег на, у коначној инстанци, потпуно децентрализован

систем управљања средствима ЕУ је приказан на слици 5. Такође, предвиђено је обједињавање Службе за финансије и службе за јавне набавке и увођење посебног Одељења за спровођење првог нивоа контроле.

Како би Одељење могло испунити све задатке које доноси ИПА и повећани број програма, урађен је план запошљавања и процењене потребе Одељења су 47 запослених. Од тога се очекује да ће број стално запослених порастати на 10, а да ће 37 запослених имати уговор о делу са Министарством финансија који ће у потпуности финансирати ЕК.

**Планирана организациона шема Одељења – слика 4.**





**2005-2009**

**НАЧЕЛНИК ОДЕЉЕЊА**

административна подршка  
возач  
грант менаџер  
информациони систем

**Одсек за програмирање**

координатори програма  
- Мађарска-Србија  
- Бугарска-Србија  
- Румунија-Србија  
- Хрватска-Србија  
- Србија-БиХ  
- Србија-Црна Гора  
- Југоисточна Европа  
- Јадрански програм

**Група за финансијско управљање и контролу**

Део за финансије  
- руководиоца  
- 4 стручњака  
Део за јавне набавке  
- руководиоца  
- 4 стручњака  
Службеник за ослобађање од ПДВ-а

**Локалне канцеларије**

- Суботица – прог. Мађ.-Срб. - 2 особе
- Вршац –прог. Рум.-Срб. - 2 особе
- Ниш – прог. Буг.-Срб. - 2 особе
- Бор – два прог. - 1 особа
- С. Митровица – прог. Хрв.-Срб. - 1 особа
- Ужице – прог. Срб.-БиХ - 1 особа
- Пријепоље – прог. Срб.-ЦГ - 1 особа

**Одељење за ЦБЦ**

**Тела за спровођење програма-нису део Министарства**

**Институције за ДИС – поступни процес**

**2009-2011**

административна подршка  
возач  
грант менаџер  
информациони систем

**НАЧЕЛНИК ОД. ЗА ПРОГРАМИРАЊЕ**

**Одсек за програмирање**

координатори програма  
- Мађарска-Србија  
- Бугарска-Србија  
- Румунија-Србија  
- Хрватска-Србија  
- Србија-БиХ  
- Србија-Црна Гора  
- Југоисточна Европа  
- Јадрански програм

**НАЧЕЛНИК ОДЕЉЕЊА ЗА ПРВОСТЕПЕНУ КОНТРОЛУ.**

Део за КАРДС и ИПА/ИПА програме  
- 5 стручњака  
Део за првостепену контролу  
- 7 стручњака  
Службеник за ослобађање од ПДВ-а

**ЗТС и представништва ЗТС**

- Суботица – прог. Мађ.-Срб. - 2 особе
- Вршац –прог. Рум.-Срб. - 2 особе
- Ниш – прог. Буг.-Срб. - 2 особе
- Бор – два прог. - 1 особа
- С. Митровица – прог. Хрв.-Срб. - 1 ос.
- Ужице – прог. Срб.-БиХ - 1 особа
- Пријепоље – прог. Срб.-ЦГ - 1 особа

**20????**

административна подршка  
возач  
грант менаџер  
информациони систем

**НАЧЕЛНИК ОД. ЗА ПРОГРАМИРАЊЕ**

**Одсек за програмирање**

координатори програма  
- Мађарска-Србија  
- Бугарска-Србија  
- Румунија-Србија  
- Хрватска-Србија  
- Србија-БиХ  
- Србија-Црна Гора  
- Југоисточна Европа  
- Јадрански програм

**ПАО**

Део за ИПА/ИПА програме  
- 5 стручњака  
Део за првостепену контролу  
- 7 стручњака  
Службеник за ослобађање од ПДВ-а

**ЗТС и представништва ЗТС**

- Суботица – прог. Мађ.-Срб. - 2 особе
- Вршац –прог. Рум.-Срб. - 2 особе
- Ниш – прог. Буг.-Срб. - 2 особе
- Бор – два прог. - 1 особа
- С. Митровица – прог. Хрв.-Срб. - 1 ос.
- Ужице – прог. Срб.-БиХ - 1 особа
- Пријепоље – прог. Срб.-ЦГ - 1 особа

## 4.1 Опис послова

### 4.1.1 Групе за руковођење програмима

У Групама се обављају послови:

- руковођења и планирања учешћа Републике Србије у програмима прекограничне сарадње,
- сарађује се и преговара са представницима донатора о износу средстава и одобравању нових програма,
- преговара се са представницима земаља учесница у програмима о садржају програма и приоритетима за финансирање
- координира се рад стручњака за оцену квалитета пројеката и учешћа у процесу оцењивања пројектних предлога,
- пружа се техничка помоћ у успостављању институција које ће на локалном нивоу подржавати имплементацију програма,
- Руководи процесом припреме програмских докумената,
- врши се координација и усмеравање сарадње са министарствима у вези са имплементацијом програма прекограничне сарадње,
- врши се сарадња са јединицама за програме прекограничне сарадње из суседних земаља, комуникација и сарадња са Европском комисијом и Европском агенцијом за реконструкцију у вези са развојем и управљањем програмима прекограничне сарадње,
- врши се сарадња са општинама и осталим корисницима програма,
- припремају се и прате споразуми, уговори и друга правна акта и врши усклађивање прописа у области прекограничне сарадње са прописима ЕУ и праћење и анализа споразума између земаља укључених у програме прекограничне сарадње,
- врши се контрола свих извештаја и извештавање помоћника министра, као и други послови по налогу помоћника министра.

Тренутно групе имају 7 запослених (укључујући и шефа одсека), од којих су 4 стално запослена а остали на уговору са УНДП. Број запослених у групама неопходан у наредном периоду је 9.

### 4.1.2 Служба за финансије

У оквиру Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ, формирана је, између осталог, и служба за финансије са задатком да са финансијског аспекта контролише и прати реализацију свих одобрених пројеката, односно да осигура њихово спровођење у складу са ЕУ стандардима и одговарајућим регулативама. Корисници донација у обавези су да током реализације пројеката редовно подносе кварталне финансијске извештаје, који су затим предмет детаљне провере од стране финансијског тима. Другим речима, сви пројектни трошкови који се евидентирају у поднетим извештајима, као и пратећа документација неопходна за њихово правдање, морају бити верификовани и добити претходну сагласност финансијске

службе као предуслов да би могли бити прослеђени ЕАР-у на одобрење. Осим провере финансијских извештаја, служба за финансије одржава редовне консултације унутар сектора са надлежним програмским руководиоцима као и са програмским особљем запосленим у канцеларијама на локалу и, по потреби, директно контактира кориснике донација.

У финансијској служби тренутно су запослене 4 особе, од којих су 3 ангазоване на финансијској провери пројектних извештаја са пропратном документацијом, при чему је свако од њих појединачно задужен и сноси одговорност за праћење и финансијску проверу извештаја за приближно 40 пројеката (тренутно се у фази реализације налази приближно 130 пројеката). У служби је такође ангазована и особа која је искључиво задужена за техничку проверу захтева за пореско ослобађање поднетих од стране корисника донација, будући да порез на додату вредност (ПДВ) не спада у категорију трошкова који могу бити финансирани из донација Европске агенције за реконструкцију. Документа се затим прослеђују пореској управи, која одобрава потврде о пореском ослобађању за свако појединачно плаћање.

Тренутно се у фази имплементације налазе пројекти из програма прекограничне сарадње са Мађарском, Румунијом и Бугарском као и транснационални програми CADSES и Јадрански програм. Узимајући у обзир предстојеће покретање програма прекограничне сарадње са Хрватском, Босном и Херцеговином и Црном Гором, појавила се потреба за ангажовањем додатних особа које би биле задужене за финансијско праћење предстојећих пројеката на поменутим програмима. С тим у складу, предвиђено је да у току године у финансијској служби буду запослене још 2 особе.

#### **4.1.3 Служба за набавке**

За све набавке, по основу уговора о донацији, крајњи корисници су дужни да примењују правила о јавним набавкама, без обзира да ли се налазе у систему јавних набавки које предвиђа домаћи закон.

У складу са правилима о донацији, целокупна процедура јавних набавки спроводи се у складу са европским процедурама за јавне набавке које су регулисане документом ПРАГ<sup>57</sup> који одобрава Европска комисија.

У складу с тим, корисници су у обавези да тендерску документацију припремају на енглеском језику, на прописаним формуларима и у складу са ПРАГ-ом (комплетан документ се налази на Интернет адреси [http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical\\_guide/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm)).

<sup>57</sup> **PRACTICAL GUIDE FOR CONTRACT PROCEDURES FOR EC EXTERNAL ACTIONS**

Овај правилник предвиђа исте врсте процедура као и домаћи Закон о јавним набавкама, тј. набавку услуга, роба и радова, а у оквиру сваке процедуре, финансијски лимити одређују врсту поступка који се примењује, те тако имамо:

- Поступак са једном понудом (Single tender)
- Конкурентни поступак (Competitive negotiated procedure)
- Отворени локални поступак (Local open procedure)
- Међународни отворени поступак (International open procedure) и
- Поступак са погађањем (Negotiated procedure).

Основни задаци службе за јавне набавке су:

- Одржавање радионица на којима се корисници упознају са процедурама јавних набавки у оквиру информативних дана
- Одржавање радионица у току имплементације одобрених пројеката
- Пружање помоћи крајњим корисницима у припреми планова набавке у складу са одобреним буџетима
- Ех-анте контрола тендерске документације коју припрема корисник
- Одобравање тендерске документације за објављивање
- Присуствовање отварању приспелих понуда (у статусу посматрача)
- Пружање помоћи сарадницима из локалних канцеларија у вези са питањима која се тичу јавних набавки.

У току досадашњег рада, контролисано је и одобрено преко 500 тендерских досијеа и одржано је преко 20 радионица.

У просеку се по позиву одобрава око 20 пројеката, а у оквиру сваког пројекта се у просеку спроведе око 8 набавки.

Обзиром да је до сада било расписано 11 позива за подношење предлога пројеката у оквиру програма прекограничне сарадње, број обрађених пројеката се креће око 160.

У оквиру свог рада, јединица за јавне набавке свакодневно сарађује са координаторима задуженим за имплементацију програма, као и са локалним канцеларијама надлежним за свакодневне контакте са крајњим корисницима, од којих добија све релевантне информације.

Коначно, неопходну подршку јединица добија и од стране међународног експерта за јавне набавке који је ангажован од стране техничке помоћи у оквиру Одсека.

У оквиру Службе тренутно раде 2 сарадника за јавне набавке, што је недовољно да се подмири растући обим посла, имајући у виду да од јесени почињу још три нова програма - са Босном и Херцеговином, Хрватском и Црном Гором.

У том смислу неопходно је ангажовање још једног сарадника у наредном периоду.

#### **4.1.4 Локалне канцеларије**

Како су програми прекограничне сарадње везани за пограничне округе, Министарство је, по угледу на друге земље ЕУ активне у овим програмима, отворило представничке канцеларије Министарства: за мађарски програм у

Суботици (2 особе), за румунски програм у Вршцу (2 особе), за бугарски програм у Нишу (2 особе), за хрватски програм у Сремској Митровици (1 особа), за програм са БиХ у Ужицу (1 особа), за црногорски програм у Пријепољу (1 особа) и помоћна канцеларија у Бору (1 особа).

Запослени у овим канцеларијама пружају стручну помоћ подносиоцима пројектних предлога на терену и на тај начин се додатно повећавају капацитети локалне заједнице да учествује и спроводи европске пројекте.

Ова помоћ ће у наредном периоду бити од изузетног значаја - на границама са земљама чланицама због већ поменутог проблема велике конкуренције пројеката из Србије и суседних земаља, а непостојања загарантоване суме за српске апликанте, док је на границама за БиХ, Црном Гором и Хрватском задатак ових канцеларија да подигну капацитете локалних заједница које до сада нису имале прилику да учествују на сличним програмима Европске уније.

У наредном периоду ове канцеларије неће бити део Министарства већ ће представљати оперативне структуре самих програма и биће финансиране из средстава програма.

## 4.2 Изазови у раду

Од оснивања па до данас, Одељење се сусреће са бројним проблемима од којих су најчешћи административног типа произашли из неусклађености српске законске регулативе са европском као и нефлексибилности домаћег административног апарата при спровођењу програма финансираних од стране ЕУ. Проблеми се могу груписати у две целине – административни и правни.

### **Административни проблеми:**

- нефлексибилност административних структура Владе Србије у спровођењу пројеката по правилима ЕУ (синхронизација финансирања активности на спровођењу програма које су из донације и из буџета РС) као и непостојање подршке у раду (чак често сусретање са неразумевањем и опструкцијом)
- неразумевање одговорних структура у Влади за потребу за посебним третманом људи који раде на фондовима ЕУ:
  - већа плата од просека запослених у јавној управи због специфичних знања и високе стручности али и због опасности од корупције
  - неопходност примања ових људи у стални радни однос са уговорима који предвиђају обавезу запосленог да не може да раскине радни однос у неком року (5 или више година) пошто су улагања у обуку оваквог кадра изузетно висока

**Правни проблеми** - непостојање правног оквира за спровођење ових програма у складу са правилима ЕУ и то за:

- спровођење првог нивоа контроле
- обезбеђивање буџетског кофинансирања пројеката одабраних у складу са процедурама ових програма

- обезбеђивање буџетског кофинансирања компоненте техничке помоћи овим програмима
- трансфер буџетских динарских средстава у евре и обједињавање ових средстава са средствима ЕУ
- ослобађање од пореза на додату вредност
- правни статус програмских структура (Секретаријата и представништава Секретаријата програма)
- уговорни однос Националног координатора ових програма (Министарство финансија) и Секретаријата и представништава Секретаријата програма
- обезбеђивање буџетских средстава за евентуално покривање штета насталих од стране корисника донације који су средства трошили ненаменски као и правни оквир који ће регулисати ово питање
- трансфер средстава намењених за спровођење пројеката којима ће институције којима је одобрено финансирање плаћати пројектне активности у суседним земљама

Иако је Сектор за програмирање и управљање фондивма ЕУ и развојне помоћи – Одељење за прекограничну сарадњу више пута упозоравало надлежне органе да се морају брже оснивати/оспособљавати одређени органи/институције и доносити одговарајући законски прописи (иницирао и предлагао промене) који су неопходни ради успешног спровођења свих програма прекограничне сарадње. Због спорог прихватања и реализације ових иницијатива сви програми, а поготово они у којима се спроводи заједничко управљање захтевају додатно ангажовање и напоре запослених у Одељењу да би се успешно реализовали и избегли ризици који настају у управљању због непостојања одговарајућих институција или законских решења.

#### 4.3 Планови за 2009. годину

За успешно спровођење програма са земљама чланицама нарочито је важно у Републици Србији регулисати следеће: **национално кофинансирање, оснивање институција које могу подржати децентрализовано управљање ЕУ фондовима као што су врховна ревизорска институција и првостепена финансијска контрола, пренос ИПА средстава и износа националног кофинансирања преко граница Републике Србије кроз пројекте, и обавезу Републике Србије да поврати буџету ЕУ средства која су у неким од пројеката употребљена противно ЕУ правилима.** Посебан проблем представља непостојање буџетских фондова за национално предфинасирање пројеката (постоје у свим суседним земљама чланицама ЕУ) који помажу корисницима пројеката да избегну проблеме ликвидности али и покривају ризике повраћаја новца из раличитих разлога.

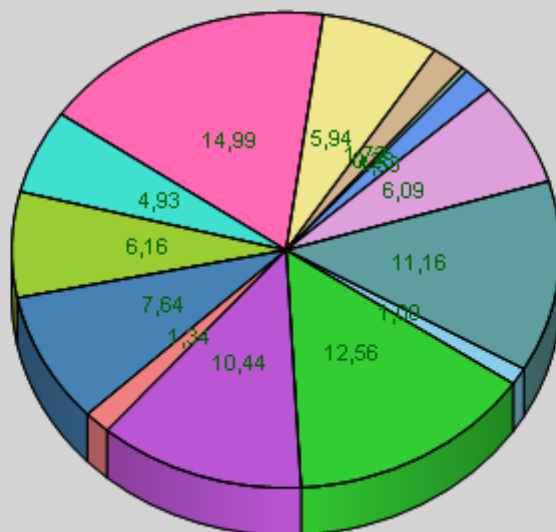
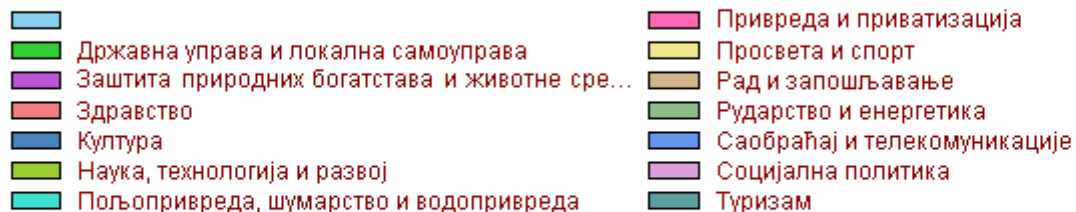
Република Србије се обавезала да ће обезбедити поменуте институције и механизме усвајајући у парламенту Оквирни споразум који дефинише правила за коришћење ИПА фондова и обавезе Републике Србије.

У 2009. години планиране активности Одељења су:

1. решавање оперативних проблема у раду Одељења
2. оснивање Одељења за првостепену контролу
3. наставак рада на превазилажењу административних и правних проблема у спровођењу ових програма
4. хармонизација планова реформи Одељења са реформама на успостављању система децентрализовано управљање фондовима ЕУ
5. усаглашавање процедура за спровођење програма са ДЕК
6. увођење електронског система архивирања докумената у складу са процедурама ЕУ
7. стандардизовање процеса прегледања и верификације докумената пристиглих у процесу имплементације пројеката – потпуно увођење контролних листа у рад Одељења
8. стандардизовање рада Одељења за првостепену контролу, Уредба Владе Републике Србије о спровођењу првостепене контроле,
9. наставак рада на контроли спровођења пројеката који се финансирају из средстава КАРДС фонда
10. расписивање првих позива на свим програмима из средстава ИПА осим програма СЕЕ у оквиру кога је први позив већ завршен
11. подршка секретаријатима сваког програма у спровођењу активности на обуци потенцијалних корисника средстава за пријављивање и спровођење пројеката у оквиру расписаних конкурса
12. спровођење активности даљем стручном усавршавању запослених
13. до краја 2009. године неопходно је да пројекти одабрани у првим позивима почну да се спроводе

## Анекс 1. Преглед укупне вредности пријављених пројеката у мил. евра по секторима

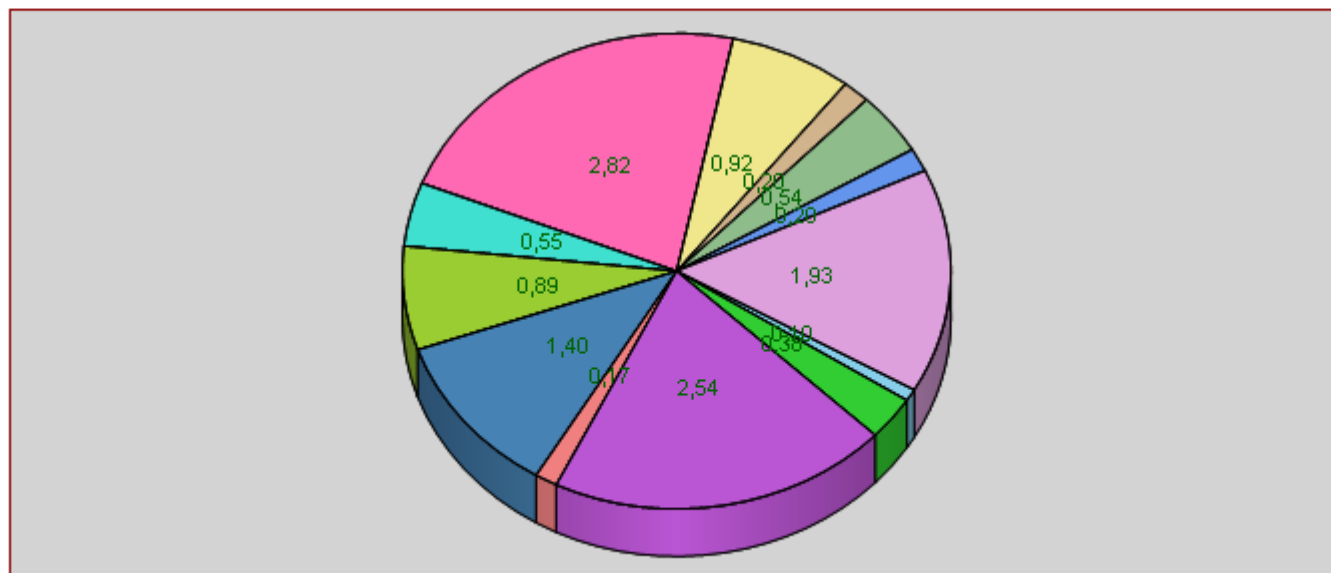
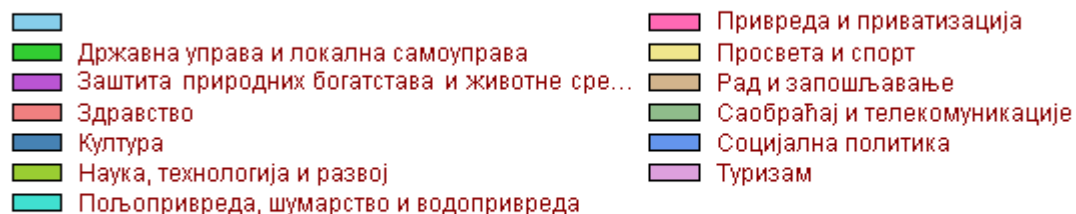
Укупна вредност тражене донације по категорији: Сектор пројекта





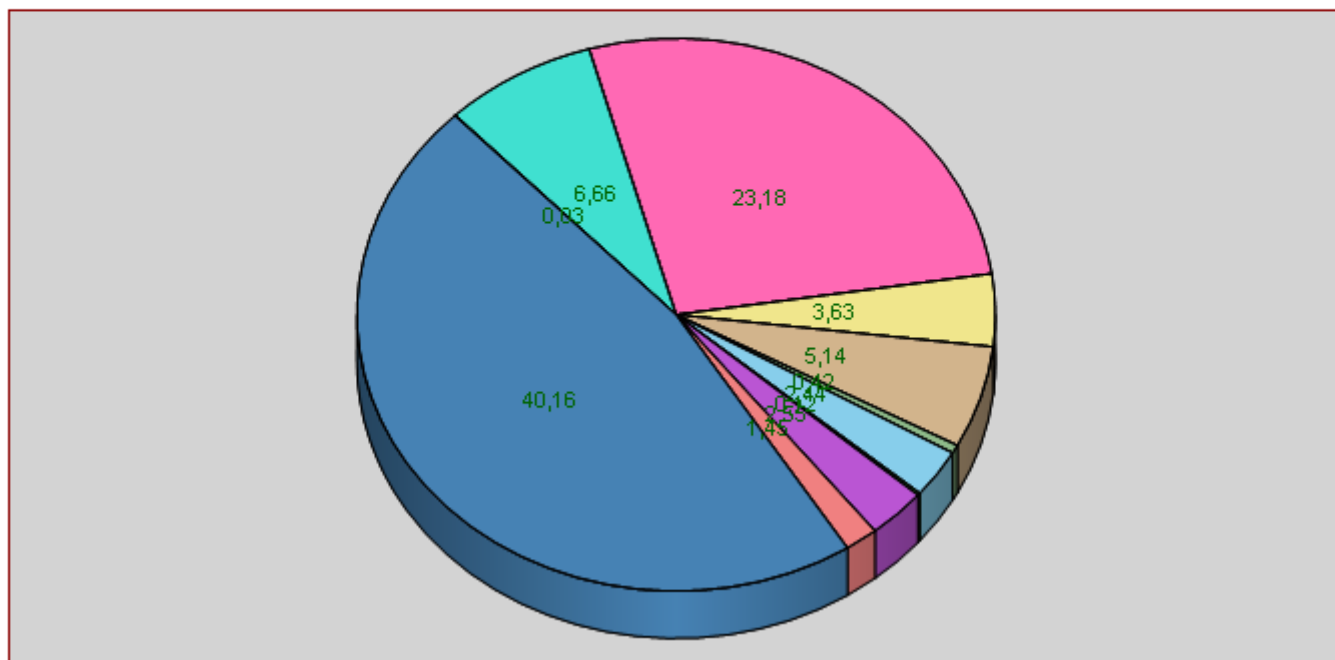
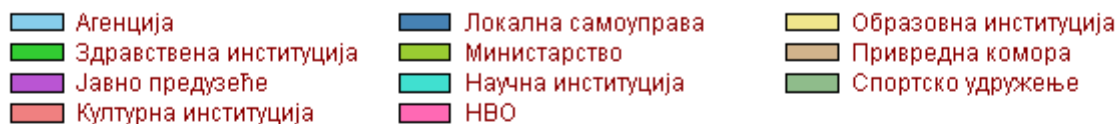
## Анекс 2. Преглед укупне вредности одобрених пројеката у мил. евра по секторима

Укупна вредност тражене донације по категорији: Сектор пројекта



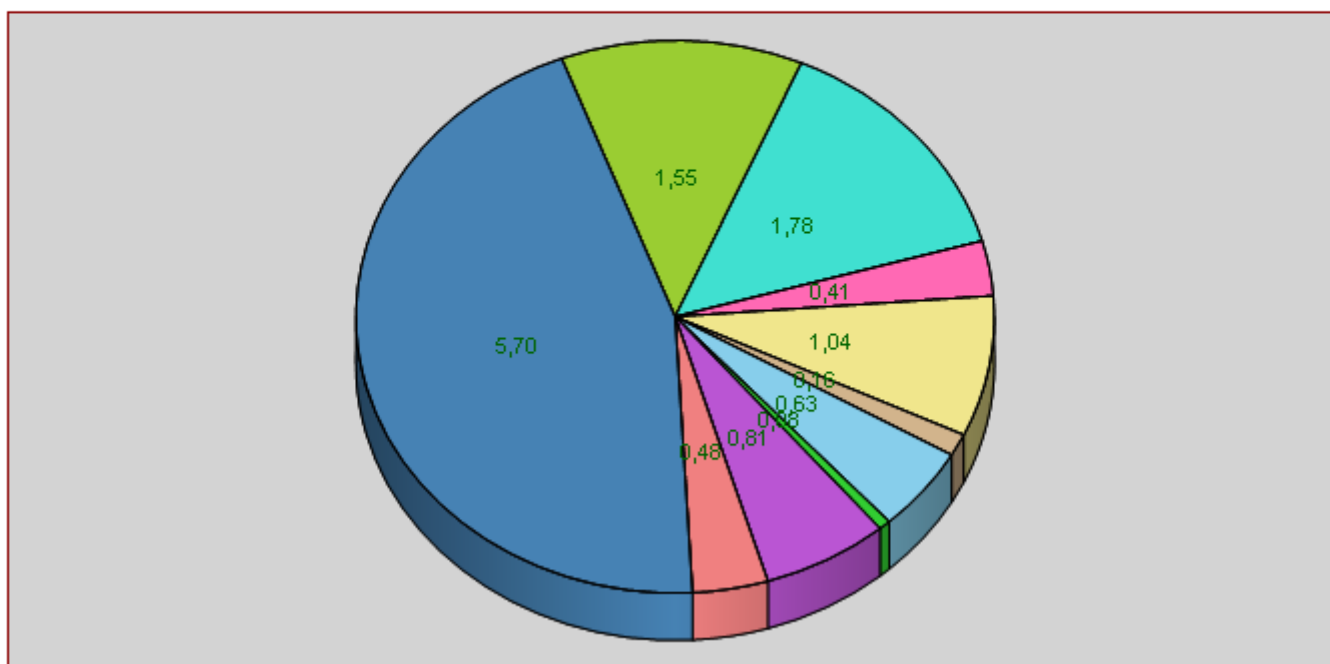
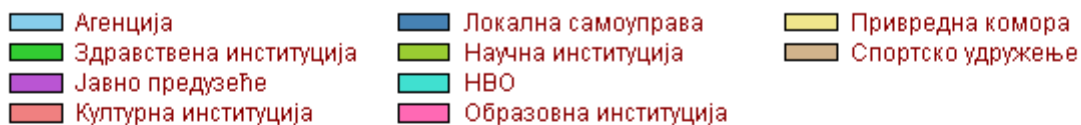
**Анекс 3. Преглед укупне вредности пријављених пројеката у мил. евра по категоријама институција које су пријавиле пројекте**

Укупна вредност тражене донације по категорији: Врста организације

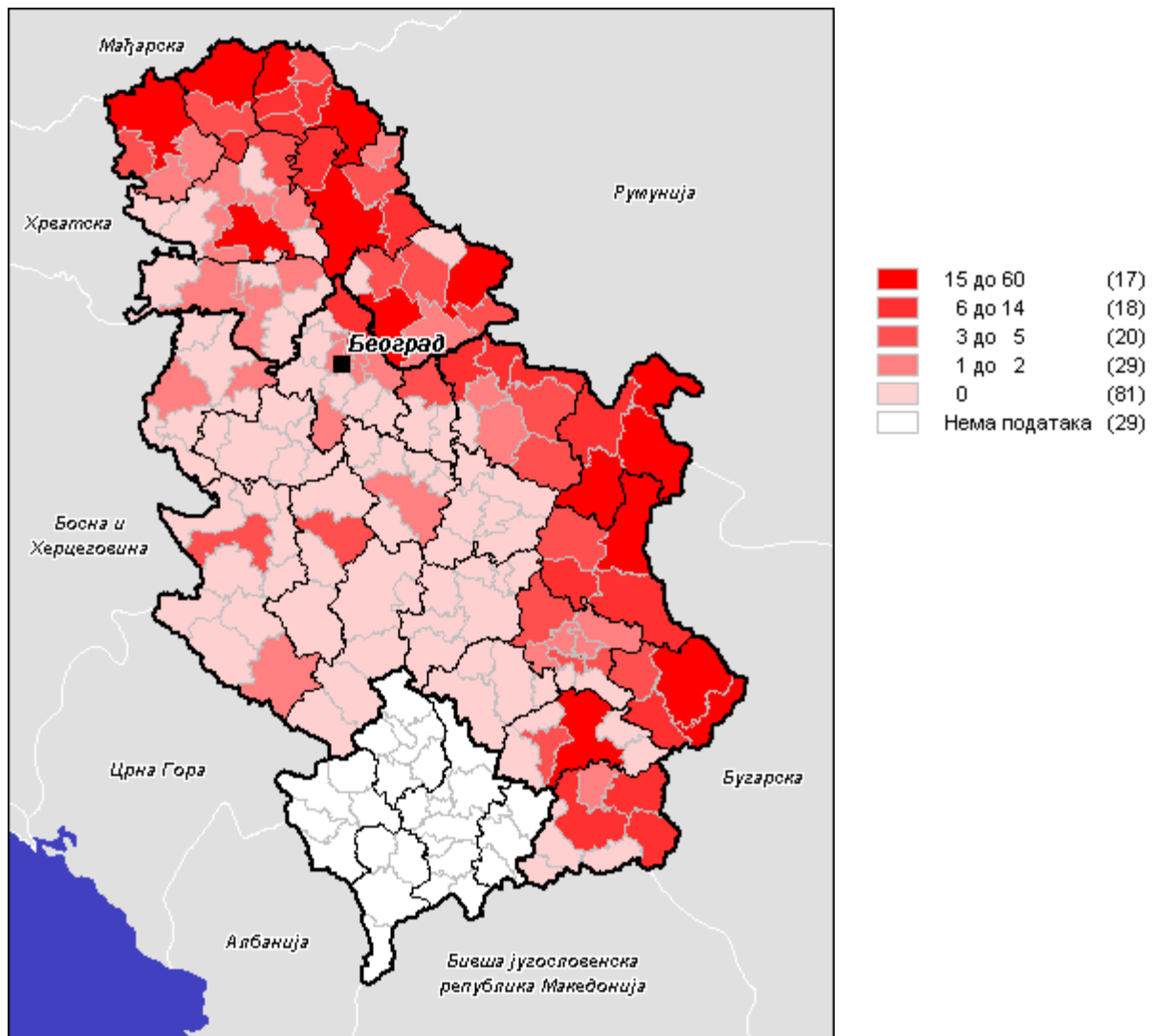


**Анекс 4. Преглед укупне вредности одобрених пројеката у мил. евра по категоријама институција које су пријавиле пројекте**

Укупна вредност тражене донације по категорији: Врста организације



## Анекс 5. географска расподела по броју пријављених пројеката



## Анекс 6. географска расподела по броју одобрених пројеката

