



**Влада Републике Србије**

**ИЗВЕШТАЈ О МЕЂУНАРОДНОЈ ПОМОЋИ  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ  
У 2006. ГОДИНИ**

**Министарство за економске односе са иностранством**

Београд, 2006.

<b>ПРЕГЛЕД .....</b>	<b>3</b>
<b>1. ПОЛИТИЧКО-ЕКОНОМСКО ОКРУЖЕЊЕ У 2006. ГОДИНИ.....</b>	<b>6</b>
1.1 Међународна сарадња .....	12
1.1.1 Процес европских интеграција.....	12
1.1.2 Сарадња са међународним финансијским институцијама.....	12
1.1.3 Приступање Светској трговинској организацији.....	14
1.1.4 Односи у региону.....	14
<b>2. НИВО МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ У 2006. ГОДИНИ.....</b>	<b>15</b>
<b>3. СТРУКТУРА МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ.....</b>	<b>17</b>
3.1 РЕАЛИЗАЦИЈЕ БЕСПОВРАТНЕ ПОМОЋИ И КОНЦЕСИОНАЛНИХ КРЕДИТА .....	17
3.2 Однос РЕАЛИЗАЦИЈЕ РАЗВОЈНЕ И ХУМАНИТАРНЕ ПОМОЋИ .....	18
3.3 Однос ПРОЈЕКТОВАНЕ И ПОТРЕБНЕ МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ .....	19
3.4 ТЕХНИЧКА ПОМОЋ .....	20
3.5 МАКРОФИНАНСИЈСКА ПОМОЋ .....	21
<b>4. ПРЕГЛЕД МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ ПО СЕКТОРИМА .....</b>	<b>22</b>
<b>5. УНАПРЕЂЕНА КООРДИНАЦИЈА МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ И ЊЕНО УСМЕРАВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНЕ ПРИОРИТЕТЕ .....</b>	<b>33</b>
5.1 УНАПРЕЂЕЊЕ САРАДЊЕ ДОНАТОРА И ВЛАДЕ СРБИЈЕ НА ПРОГРАМИРАЊУ МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ (ПРЕДЛОГ КАЛЕНДАРА ЗА ПРОГРАМИРАЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О МЕЂУНАРОДНОЈ ПОМОЋИ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У 2007. ГОДИНИ) .....	33
5.2 ДОКУМЕНТ “ПОТРЕБЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА МЕЂУНАРОДНОМ ПОМОЋИ У ПЕРИОДУ 2007. – 2009. ГОДИНЕ” .....	35
5.3 ПРИМЕНА КОНЦЕПТА ПОДРШКЕ СЕКТОРУ .....	36
5.4 ПОДРШКА РЕСОРНИМ МИНИСТАРСТВИМА У ПРОЦЕСУ ПРОГРАМИРАЊА МЕЂУНАРОДНЕ ПОМОЋИ .....	37
5.5 ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ ИСДАКОН .....	38
<b>6. ФОНДОВИ ЕУ (КАРДС И ИПА) .....</b>	<b>40</b>
6.1 НОВИ ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТ ЕУ И ПРОЦЕС УСПОСТАВЉАЊА ИНСТИТУЦИЈА ЗА УПРАВЉАЊЕ ПРЕДПРИСТУПНИМ ИНСТРУМЕНТОМ.....	40
6.1.1 Основне карактеристике ИПА .....	40
6.1.2 Програмирање ИПА 2007.....	42
6.2 ПРОГРАМИ ЗАЈЕДНИЦЕ .....	46
6.3 УПРАВЉАЊЕ ПРОГРАМИМА ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	47
6.3.1 Спровођење програма.....	48
6.3.2 Активности Министарства за економске односе са иностранством у спровођењу програма прекограничне сарадње ЕУ.....	49
6.3.3 Нови програмски циклус и обавезе Републике Србије .....	51
6.4. ЗАКЉУЧЦИ.....	52
6.4.1 Проблеми са којима се Министарство за економске односе са иностранством сусреће у спровођењу програма.....	52
6.4.2 Најчешће грешке при изради пројектних предлога и имплементацији пројеката .....	54
6.4.3 Тенденције .....	54
6.4.4 Стечено искуство.....	55
<b>7. БУДУЋЕ АКТИВНОСТИ И ИЗАЗОВИ .....</b>	<b>56</b>
<b>АНЕКСИ .....</b>	<b>60</b>

## Преглед

Допринос међународне развојне помоћи у спровођењу економских и демократских реформи у Републици Србији током протеклих година је вишеструк и од изузетног значаја. Србија је и током 2006. године, захваљујући доброј сарадњи са међународним партнерима, интеграцији у регионалне и међународне институције и процесу европских интеграција, остварила снажан економски раст и одрживу макроекономску стабилност, напредак у успостављању законодавстава и институција које одговарају тржишној привреди, јачању законских и институционалних система и у другим областима, као и развоју инфраструктуре, што се одразило на побољшање инвестиционе климе у Србији и знатан раст директних страних инвестиција, као и побољшање општег квалитета јавних услуга и животног стандарда грађана.

Иако по БДП-у Србија постепено достиже горњу границу за одобравање донаторске помоћи и концесионалних кредита, и даље постоји уочљива потреба за подршком у даљој изградњи институција и капацитета, као и праћењем спровођења и резултата усвојене регулативе. Све анализе везане за припреме пројеката, њихово спровођење и извештавање јасно указују да је помоћ донатора и даље потреба, посебно у области реформе унутрашње организације државне управе, обуке кадрова за примену захтева већ дефинисаних националних стратегија, модерније управљање и координирање рада више министарстава и других државних органа. У светлу делегирања задатака државне управе на органе локалне самоуправе, од изузетног значаја је јачање општих и планских капацитета органа на локалном нивоу, као и стварање система ефикасне контроле употребе буџетских прихода намењених за финансирање делегираних послова и контрола квалитета и обима извршених јавних послова. На годишњем нивоу, реализована међународна помоћ је имала следећи тренд:

Табела 1. Реализована међународна помоћи у милионима Евра<sup>1</sup>

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Реализована међ. помоћ	159,23	837,59	755,51	672,24	448,4	719,19	566,96
Помични ланчани индекси <sup>2</sup>		+426%	-9,8%	-11%	-34,6%	+60,4%	-21,17%

У 2006. години бележи се пад реализације међународне развојне помоћи у односу на 2005. годину. За разлику од 2005. године када је реализовано

<sup>1</sup> Подаци који се налазе у бази података ИСДАКОН унети су на основу података добијених од представника донаторске заједнице и крајњих корисника донација.

<sup>2</sup> Процент раста или пада помоћи ако је претходна година 100%

приближно 720 милиона еура, у 2006. години реализовано је приближно 567 милиона еура. Међутим тај пад је нижи него што је био онај забележен у 2004. години када је дошло до озбиљног застоја у реализацији реформи што се неминовно одразило и на ниво реализоване донаторске помоћи. Нижи ниво реализације средстава међународне помоћи у 2006. години највећим делом је последица кашњења у потписивању финансијског споразума са Европском унијом, КАРДС 2006, који је потписан у октобру 2006. године. Овакво кашњење у потписивању споразума са ЕУ, као највећим појединачним донатором, одраз је и застоја у преговорима о Споразуму о стабилизацији и придруживању, што је била последица вишегодишњих разлика у погледима на сарадњу са Међународним судом за ратне злочине у Хагу<sup>3</sup>. Уочене слабости у погледу апсорпционих капацитета корисника помоћи додатно воде споријем повлачењу средстава већ најављене помоћи донатора или већ започетих пројеката у текућој години<sup>4</sup>. Слаби административни капацитети корисника међународне помоћи, у погледу способности дефинисања и избора приоритетних програма у одређеној области, израде предлога приоритетних пројеката унапред, њихова припрема у складу са захтевима донатора, као и незадовољавајући ниво међусекторског информисања, у великој мери су утицали на ниво реализације развојне помоћи у 2006. години.

С тим у вези, велики изазов представља програмирање ИПА фондова, које поред изградње капацитета државне администрације, захтева и увођење децентрализованог система управљања фондова Европске уније (ЕУ). Посебна пажња мора бити посвећена бољој интеграцији локалне самоуправе у процес програмирања ИПА фондова намењених локалном нивоу, као и фондова намењених развоју институција грађанског друштва и њиховом укључивању у реализацију одређених владиних програма на локалном нивоу. Стога су неопходне одговарајуће промене у начину прикупљања пројеката и верификацији њихове важности за ток транзиционих и интеграционих реформи у надлежном ресору државне управе Републике Србије. У том смислу, снажна међународна подршка је неопходна у изградњи институција и обуци запослених.

**Незапосленост** је један од већих проблема са којима се Србија суочава. Стопа незапослености, према анкети о радној снази, у 2005. години износила је 21,8%. Број запослених у 2006. бележи пад од 1,3%. Са окончањем процеса приватизације у наредном периоду реално је очекивати даљи раст незапослености. Из тих разлога, неопходна је међународна подршка која ће допринети реализацији стратешких циљева Владе у борби против смањења незапослености, који су између осталог, усмерени ка јачању активних мера запошљавања, јачању институција тржишта рада, унапређење квалитета образовања, итд.

Оцењујемо да је у Србији помоћ донатора превасходно усмерена на покриће једнократних трошкова реформи, који су изузетно високи (реформа

---

<sup>3</sup> Што се касније потпише годишњи финансијски споразум то касније почиње прилив финансијских средстава за реализацију одобрених пројеката. Имајући у виду комплексне поступке јавних набавки по правилима ЕУ, први прилив новца за веће пројекте може да се очекује 6-9 месеци после потписивања финансијског споразума.

<sup>4</sup> Сектор за развојну помоћ и донације МЕОИ је поднео Влади Извештај о уоченим слабостима у процесу планирања и коришћења средстава међународне помоћи како би се предузели кораци да се уочене слабости отклоне.

пензионог система, здравства, радног законодавства, фискалног сектора) и изградњу нових институција модерне тржишне привреде. Приоритети су реализација акција као и поштовање међународних уговора – Кјото протокол, Енергетска заједница и сл. уз децентрализацију и регулисање нових својинских односа, посебно у сектору управљања јавном својином на нивоу локалних заједница. Смањење фискалне потрошње постаје један од приоритета као и контрола јавних расхода да бисмо смањили буџетски дефицит и побољшали ефикасност коришћења јавних фондова. Такође, оцењује се да се даљи развој демократије, борба против корупције и организованог криминала, могу интензивније развијати само у условима економске стабилности. Процењује се да је неопходно одржати достигнути ниво развојне помоћи Републици Србији и у наредним годинама, имајући у виду њене развојне потребе и обим реформи које треба спровести.

У циљу ефикасне координације и потребе праћења укупне међународне помоћи упућене Републици Србији, Министарство за економске односе са иностранством (МЕОИ), сваке године израђује Извештај о међународној помоћи Републици Србији у претходној години.

Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2006. години је документ који има за циљ да представи стање међународне помоћи у Републици Србији, и да укаже на предстојеће изазове у спровођењу реформи и стратешких циљева Владе, као и да усмери пажњу донатора на области којима је потребна подршка.

*Извештај о међународној помоћи Републици Србији у 2006 години :*

- Анализира политичко-економску ситуацију у земљи
- Даје преглед нивоа и структуре међународне помоћи
- Представља активности Сектора за донације и развојну помоћ у координацији међународне помоћи и њено усмеравање на националне приоритете
- Информише о раду јединственог информационог система за координацију међународне помоћи и указује на предстојеће кораке у унапређењу система
- Идентификује главне изазове у управљању фондовима ЕУ
- Представља комплетну анализу предности и проблема у управљању програмима прекограничне сарадње
- Указује на будуће тенденције и активности Сектора усмерене на успешније управљање фондовима Европске Уније

МЕОИ је у сарадњи са осталим министарствима и уз консултације са представницима донаторске заједнице израдило међусекторски програмски документ “*Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. година*”, који је званично усвојен на Влади у јануару 2007. године. Документ дефинише приоритетне програме, активности у оквиру сектора, као и међусекторске приоритете, као основу за програмирање средстава међународне помоћи у циљу унапређења ефикасности те помоћи. Документ се користи као инструмент за усклађивање донаторских активности и програма са

националним приоритетима, као и основа за интегрисано планирање екстерних и интерних извора финансирања.

МЕОИ је одлуком Владе одређено да обавља послове Националног ИПА Координатора (НИПАК), чиме је испуњен један у низу предуслова за преузимање водеће улоге националне администрације у процесу управљања фондовима ЕУ. Улога НИПАК-а подразумева додатне изазове у будућем раду МЕОИ у циљу успостављања одговарајуће структуре по министарствима и координације између заинтересованих страна ради што боље реализације ЕУ програма.

С тим у вези, МЕОИ је припремило извештај о програмирању Претприступног инструмента (ИПА) за 2007. годину, у којем представља главне изазове и проблеме са којима се државна администрација сусреће у програмирању фондова ЕУ.

Од 1. јануара 2006. године, ИСДАКОН информациони систем, који региструје све донације и развојну помоћ упућену Републици Србији, и генерише бројне анализе и извештаје о међународној помоћи, добио је нову интернет адресу: [www.europe.sr.gov.yu](http://www.europe.sr.gov.yu). Ова адреса налази се на многим Интернет претраживачима, као ИСДАКОН Информациони систем Владе Републике Србије. На овој адреси налази се и електронска библиотека докумената који су везани за активности од значаја за чланове ИСДАКОН мреже<sup>5</sup>.

## 1. Политичко-економско окружење у 2006. години

Током 2006. године Влада је наставила бројне активности везане за економске реформе и интензиван рад на измени законодавства. Економски резултати су задовољавајући, али још увек има бројних изазова на плану убрзања раста запослености.

Међутим, политички догађаји су били бројни и суштински су утицали на измену политичке ситуације у земљи. Неки од најзначајнијих политичких и економских дешавања у Србији, у 2006. години, су следећи:

- 21. маја, Црна Гора се позвала на своје право загарантовано Уставном повељом Србије и Црне Горе да организује референдум о независности. На референдуму одржаном 3. јуна 2006. године Црна Гора је постала независна.
- Република Србија (РС) је постала наследница Државне заједнице Србије и Црне Горе.

---

<sup>5</sup> ИСДАКОН Информациони систем представља јединствену базу података, доступну путем Интернета, која даје увид у информације о донацијама, пројектима, процедурама донатора, постојећим и могућим донаторским фондовима, као и приоритетним пројектима погодним за донаторско финансирање. У почетку финансијски подржан од стране Краљевине Шведске, пројекат ИСДАКОН ИС је од 2006. године финансиран од стране СИДА и ДФИД. ИСДАКОН систем је од октобра 2006. прешао у надлежност Владе Републике Србије

- Народна Скупштина Републике Србије донела је нови Устав Републике Србије, потврђен на референдуму који је одржан 28. и 29. октобра, а Уставни закон усвојен је 10. новембра 2006. године. У сфери економских односа Устав је укинуо друштвену својину и створио услове за пренос дела државних овлашћења на локалне самоуправе
- Преговори са Европском унијом о стабилизацији и придруживању прекинути су 3. маја због недовољне сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију у Хагу
- Нестабилност у Влади РС настала због прекида преговора са ЕУ о стабилизацији и придруживању, доводи до расписивања нових избора за 21. јануар 2007. године
- Током 2006. године одвијали су се преговори о будућем статусу Косова, а првобитни рок за предлог решења са краја октобра померен је на почетак 2007. године због избора за нову Народну Скупштину
- 14. децембра, Србија је примљена у НАТО програм Партнерство за мир
- 19. децембра, Србија је потписала Споразум о слободној трговини у југоисточној Европи (ЦЕФТА)
- Настављена је интензивна законодавна активност (усвојено је 58 нових закона током 2006. године).

У сфери економије 2006. година је обележена:

- Појачаним интензитетом приватизације, и наставком припрема великих јавних предузећа за приватизацију (нафтна индустрија и производња електричне енергије, сектор осигурања)
- Успешном приватизацијом банака и реформама финансијског система. Либерализовано је кретање капитала и отворене могућности за рад инвестиционих фондова.
- Инфлацијом сведеном на оквиру планиране у макроекономској политици. Фискална политика је наставила раст прихода буџета, тако да је остварен и одређени раст прихода над расходима, првенствено због прилива прихода од приватизације.
- Одлуком Владе да се део средстава остварених приватизацијом пласира у инвестиционе пројекте који би требало да допринесу одржању економског раста, равномернијем регионалном развоју створен је Национални инвестициони план (НИП).
- Реализованим основним циљевима трогодишњег споразума са ММФ-ом о појачаној подршци макрофинансијској стабилизацији. Прилив средстава од приватизације је омогућио да се изврши превремена отплата дуга у износу од 876,6 милиона евра, и то према ММФ-у 555,1 милион и Светској банци 321,5 милиона евра.

Табела 2. Основни макроекономски показатељи у Србији 2003-2006<sup>6</sup>

	2003.	2004.	2005.	2006.
Бруто домаћи производ (БДП), реалан раст у %	2,4	9,3	6,5	5,8*
БДП по становнику у доларима САД	2.470	2.813	2.939	4000*
Удео јавних прихода у БДП	43,2	45,0	42,9	39,9*
Удео јавних расхода у БДП	44,3	44,1	41,0	38,4*
Консолидовани биланс јавних финансија у % БДП (методологија Министарства финансија)	-2	0,5	1	0,8*
Јавни дуг РС у БДП	72,1	56,6	48,6	38,8%
Извоз у милионима долара	2.756	3.523	4.400	6.427
Увоз у милионима долара	7.477	10.753	9.600	13.172
Спољнотрговински дефицит, у милионима долара	-4.721	-7.230	-5.200	-6.744
Дефицит текућег рачуна платног биланса у % БДП	10,5	13,7	9,5	9,5*
Стране директне инвестиције, у милионима америчких долара	1.360	969	1.549	4.388
Раст цена на мало	11,7	13,7	17,7	6,6
Промена курса динара према евр (депресијација), у %	11,1	15,5	10,3	-8,2
Девизне резерве на крају године, у милијардама долара	4,4	5,1	6,5	12,6
Просечне плате у динарима - нето	11.500	14.108	17.350	28.267
Просечне плате у еврима - нето	176	193	209	353
Раст запослености у %	-1,2	0,5	0,9	-1,3
Структурне реформе: приватизациони приходи, у млрд динара	33,1	12,5	6,5	162,7

Извор: Министарство финансија Владе Републике Србије; Републички завод за статистику

Током 2006. године настављен је снажан економски напредак и позитивно оцењено спровођење реформи (Табела 2). Према подацима Републичког завода за статистику, процењено је да укупне економске активности у 2006. години, мерене бруто домаћим производом и исказане у сталним ценама 2002. године, имају раст од 5,8% у односу на претходну годину, што је испод планираног. Посматрано по активностима, највећи раст бележе: сектор саобраћаја, сектор финансијског посредовања и грађевинарства. Сви остали сектори такође бележе раст, али знатно мањи, изузев сектора туризма, сектора државне управе и здравства.

Монетарна политика је поштрена у циљу контроле инфлације и раста спољнотрговинског дефицита, чиме је инфлација у 2006. години смањена на 6,6% (ниже од планираних 8%) у поређењу са високом стопом од 17,7% 2005. године. Иако је у четвртој тримесечју дошло до попуштања монетарне политике, она је остала рестриктивна због очекиване фискалне експанзије и других инфлаторних ризика. Контрола инфлације остаје најважнији задатак монетарних и фискалних власти у земљи. Висок раст инфлације указује на и даље ограничено деловање инструмената тржишне привреде и одражава дубину макроекономских поремећаја из прошлости.

Фискална политика је у 2006. као и у 2005. години била битно рестриктивнија што је довело до раста буџетских прихода и допринело да буџет Србије други пут узастопно има вишак прихода. Суфицит буџета је могуће

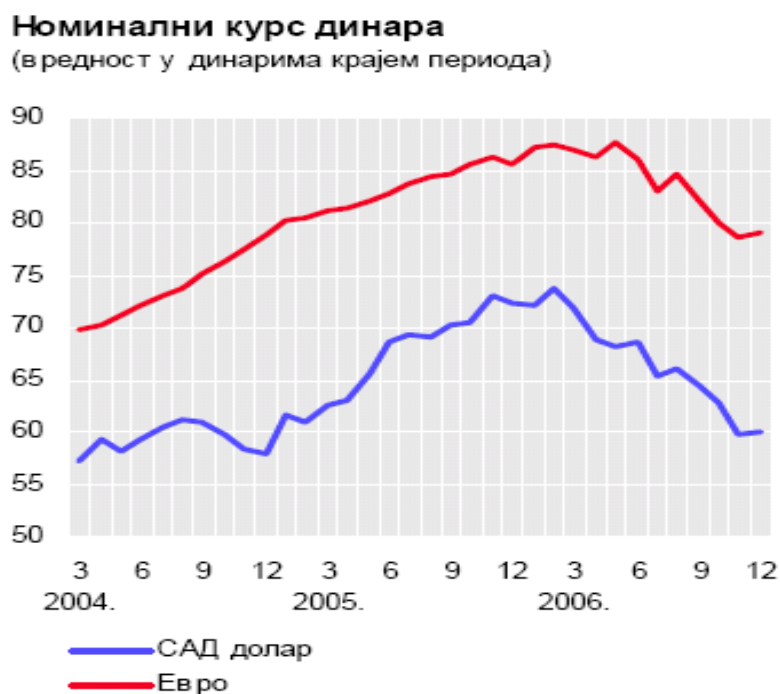
<sup>6</sup> Подаци обележени астериком су прелиминарне процене Министарства финансија, Републичког Завода за Статистику и Народне Банке Србије



одржати у наредних 3 до 5 година под условом наставка рестриктивне фискалне политике, и стимулисањем страних, посебно нових «гринфилд» инвестиција, које су још увек на ниском нивоу у односу на земље из региона. Зато је, између осталог, неопходно усклађивање закона са новим Уставом (власништво над земљом и боље уређено питање својине). Према подацима Народне Банке Србије, стране инвестиције су 2006. године достигле рекордних 4,388 милијарди долара, углавном кроз успешну серију великих приватизација банака и Мобтела. Процењује се да ће дефицит текућег биланса остати на 9,5% БДП-а као и 2005. године. Девизне резерве Народне банке Србије су у 2006. години повећане за 4,1 милијарде евра и на крају децембра су достигле 9 милијарди евра (покривеност увоза робе и услуга за 9,6 месеци). Превремене отплате кредита ММФ-у и Светској банци у 2006. износе укупно 876,6 милиона евра (1.135 милиона долара). Иако су у децембру извршене превремене отплате дуга према Међународном монетарном фонду (ММФ) у износу од 175,8 милиона евра<sup>7</sup> и Светској банци у износу од 321,5 милиона евра, девизне резерве су у том месецу порасле за 91,4 милиона евра.

У односу на претходну годину, у 2006. је остварен изузетно висок девизни прилив по основу приватизације, који је достигао 2 милијарде евра. Такође, у целој 2006. години, по основу коришћења кредита девизни прилив је износио 190 милиона евра. Укупна номинална ап्रेसијација динара према евр у 2006. години износила је 8,2 %.

График 1. Номинални курс динара



извор: Народна банка Србије

<sup>7</sup> Дуг у укупном износу од 650 милиона специјалних права вучења (или око 978,2 милиона долара) према ММФ-у отплатиће се у четири рате, и то у јуну, септембру и децембру 2006. године, да би последња рата била измирена марта 2007 године.

Дефицит спољнотрговинског робног промета за период јануар-децембар 2006. године износи 6,7 милијарди долара, што чини повећање од 12,8 % у односу на исти период претходне године. Извезено је робе у вредности од 6,4 милијарде долара, што чини повећање од 43,4% у односу на исти период претходне године, а увезено за 13,17 милијарди долара, што је више за 25,9% у односу на исти период претходне године.

Код броја запослених у 2006. забележен је пад од 1,3%, с тим што је код женске популације овај пад нешто већи. Зараде без пореза и доприноса наставиле су да расту и у 2006. години, тако да су у односу на 2005. годину номинално веће за 24,1%. Реално, зараде су имале раст од 11,2%.

Поред великог напретка и многобројних позитивних оцена у спровођењу реформи, привреда Србије још није достигла ниво из 1989. године. Због дубине макроекономских неравнотежа с којима се суочила привреда Србије у постконфликтном периоду, као и интензитета либерализације и тржишних реформи, јасно се указује потреба снажне подршке донатора у дужем периоду. Светска банка је у свом програму помоћи Србији у периоду 2004-2007. године одобрила додатно коришћење дела средстава под условима ИДА. Имајући у виду да у периоду 2007-2010. године доспева отплата највећег дела главнице раније консолидованих зајмова, да се окончава процес приватизације и убрзава затварање нерентабилних државних предузећа, да се врши реорганизација војске (оба ова процеса воде до повећања незапослености), а да се процес стварања снажног приватног сектора још развија, од изузетног је значаја да се снажна донаторска подршка економским и политичким реформама у Србији настави и у наредном периоду. Економска стабилност је предуслов даље демократизације и дубљих реформи заснованих на спровођењу нових Уставних решења и европских интеграција. Такође, у Србији се мора наставити са интензивним мерама борбе против сиромаштва ради остваривања Миленијумских циљева, што све заједно треба да допринесе одрживости реформи и раста животног стандарда грађана. И поред константног економског напретка, ниво сиромаштва се одржава на око 10 % у просеку а у неким деловима државе концентрише се и на више од 20%. Имајући у виду напред речено, неопходно је наставити рад на реализацији концепта уравнотежења регионалног развоја, и Стратегије смањења сиромаштва, а ниво донаторске помоћи и у периоду 2007-2009 одржати на нивоу из 2006. године.

Влада Републике Србије је током 2006. године представила Национални Инвестициони План (НИП) за период од 2006. до 2011. године. НИП предвиђа инвестирање 1.6 милијарди евра од чега ће око 75% бити финансирано из сопствених приватизационих прихода, а преосталих 25% из претприступних фондова Европске уније и кредита. Тиме се ниво капиталних инвестиција подиже на ниво неопходан за брзи развој, имајући у виду да се у Србији годинама инвестирало изузетно мало. Међутим, како се кроз НИП планира финансирање инвестиционих пројеката, неопходно је подршку донаторске заједнице усмерити ка финансирању неопходних реформи и изградњи капацитета, како административних тако и саветодавних.

Иако БДП у Србији расте, и даље постоји евидентна потребна за континуираном подршком, даљом изградњом капацитета и имплементацијом усвојене регулативе. Такође, оцењује се да се даљи развој демократије, борба против корупције и организованог криминала, могу интензивније развијати

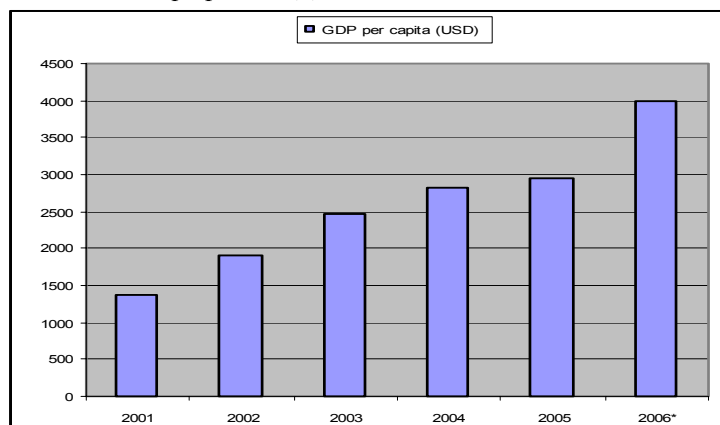
само у условима економске стабилности. Из тих разлога неопходно је у периоду до 2010. године остварити снажну и константну подршку донатора, без обзира на ниво пораста БДП. На годишњем нивоу, реализована међународна помоћ је имала следећи тренд:

Табела 3. Реализована међународна помоћ и њено учешће у БДП-у, у милионима УСД<sup>8</sup>

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Реализована међ. помоћ	183,08	963,06	868,68	772,94	515,57	826,92	651,89
Реализована међ.помоћ као % БДП	2,3	10,2	7,9	5,1	3,7	3,4	2,2

После увођења ПДВ-а, у јануару 2005. године, настављена је реформа Пореске управе. Измењен је и допуњен Закон о пореским поступцима и Пореској управи и уведена су нова правила, како би се спречило избегавање плаћања пореза и повећала пореска дисциплина. Такође, Народна скупштина је усвојила измене и допуне Закона о ПДВ-у, укључујући и право на пореско ослобођење за промет добара и услуга који се врши у складу са уговорима о донацији или уговорима о зајму, закљученим са Државном заједницом, односно Републиком Србијом, уколико се тим уговорима предвиђа да се из добијених новчаних средстава неће плаћати трошкови пореза.

График 2. БДП по глави становника



извор: Народна банка Србије

\* Процена на основу расположивих података НБС

Процењује се да су снажне мере економских реформи комбиноване са законодавним и судским реформама обезбедиле основу за наставак економског раста, повећање директних страних инвестиција и повећање раста извоза у наредним годинама.

<sup>8</sup> Износи у табели дати су у УСД да би се избегла грешка прерачуна БДП у евро. Остали износи међународне помоћи у извештају дати су у еврима.

## **1.1 Међународна сарадња**

### ***1.1.1 Процес европских интеграција***

Преговори са Европском унијом о стабилизацији и придруживању прекинути су 3. маја 2006. године због оцене да Република Србија недовољно сарађује са Хашким Трибуналом. Упркос мировању преговора, Влада РС преузела је читав низ политичких корака, који се огледају у решености да се настави интеграција Србије ЕУ. Контакти на техничком нивоу - проширени политички дијалог, преговори о олакшицама визног режима и о реадмисији, припреме за коришћење средстава новог претприступног инструмента су се редовно одвијали.

У Акционом плану за усклађивање закона са прописима ЕУ за 2005. годину, дефинисан је корпус од 41 закона које је потребно донети у складу са прописима ЕУ. У складу са овим планом, закључно са 31. децембром 2005. године, Народна скупштина је, на предлог Владе, усвојила 10 закона садржаних у Акционом плану. Влада је усвојила још 4 предлога закона и упутила их Народној скупштини на доношење. Овај план је, у сарадњи са министарствима, ревидиран у 2006. години ради бржег спровођења обавеза које је Влада преузела кроз Акциони план за спровођење приоритета из Европског партнерства.

Процес европских интеграција Србије показује неопходност даљих и дубљих реформи државне управе, која се мора оспособити за сарадњу са институцијама Европске уније. Стога је и за реализацију ових процеса неопходна снажна донаторска подршка за образовање кадрова и изградњу институција, док је истовремено потребно повећати број запослених у институцијама које настају или се реформишу у процесу интеграција.

Уколико Србија успостави пуну сарадњу с Трибуналом, преговори ће бити настављени, а Србији је остало да испуни обавезе из два обавезна поглавља споразума о формирању институција и поглавље о правосуђу, слободи кретања и безбедности, као и утврђивање детаља о дужини периода либерализације царинских стопа пољопривредних производа и увођења нових метода њихове заштите и одржања конкурентности.

Земље Европске уније (ЕУ) би могле затражити реадмисију око 100.000 држављана Србије, али се не очекује да ће они бити враћени у Србију нагло и масовно. ЕУ је изразила спремност да финансијски помогне тај процес и да то формулише у преамбули споразума о реадмисији. У другој половини 2007. године, након потписивања споразума о визним олакшицама са ЕУ, и јединственог споразума о реадмисији, поједине категорије грађана лакше ће добијати визе.

### ***1.1.2 Сарадња са међународним финансијским институцијама***

ММФ је 21. јула 2006. године потврдио континуитет Републике Србије у односу на Државну заједницу Србија и Црна Гора, као и да Република Србија наставља чланство са постојећом квотом од 467,7 милиона специјалних права вучења (око 700 милиона америчких долара) и свим правима и обавезама које проистичу из тог чланства. У светлу јаке подршке спољној ликвидности и стабилности домаће валуте у годинама отпочињања отплате репрограмираних дугова, од посебне важности је остварити наставак сарадње са ММФ-ом, како

ради очувања макроекономске стабилности, тако и јачања подршке фискалним реформама (2007-2010. година). Сарадња са ММФ-ом има и велику важност за јачање конкурентности домаће привреде и поверења страних инвеститора и кредитора. Од 2000. године, укупна помоћ ММФ-а Србији је износила 1.420 милиона долара.

Управо изузетно висок ниво девизних резерви и прилив у девизне резерве Народне банке Србије омогућили су да се у току 2006. године измире не само доспеле обавезе према инокредиторима, које су износиле 336,1 милион евра, већ и да се изврши превремена отплата дуга у износу од 876,6 милиона евра, и то према ММФ-у 555,1 милион и Светској банци 321,5 милиона евра<sup>9</sup>. Репрограмирано и отписано је 62% билатералних дугова са земљама чланицама Париског клуба поверилаца, чиме је битно смањен спољни дуг Србије.

Светска банка је потврдила континуитет чланства Републике Србије 3. августа 2006. Сви њени пројекти и програми имају за циљ смањивање сиромаштва, макроекономску стабилност и развој земље. С обзиром на раст БДП по глави становника, Србија више није у могућности да користи кредите ИДА (почек од 10 година, 20 година отплате без камате, и са 0,75% административних трошкова), већ ће се користити њихова комбинација са кредитима Међународне банке за обнову и развој (IBRD), испуњењем услова да се позитивно оцени кредитни рејтинг земље, један од најслабијих у региону. Према извештају међународне рејтинг агенције *Фич* од 25. априла 2006. године кредитни рејтинг Републике Србије је ББ минус, како у страној тако и у домаћој валути. Макроекономски ризици и политички шок између 2006. и 2007. године утицаће на изгледе повећања рејтинга у будућности. У периоду од 2001. до 2006. године, Светска банка је одобрила Србији 704 милиона долара кредита под повољним ИДА условима, од којих је повучено око 530 милиона долара. Крајем 2006. године, започета су истраживања канцеларије Светске банке у Србији за развој нове стратегије подршке земљи за наредни период од четири године.

Финансијска подршка коју Европска инвестициона банка (ЕИБ) пружа Републици Србији од изузетног је значаја како у погледу тренутне фазе реформских процеса, тако и за будуће правце развоја Републике Србије. До сада је одобрен велики број пројеката у укупној вредности од 887 милиона евра, од којих је повучено око 368 милиона<sup>10</sup>. Сарадња са ЕИБ-ом је значајна не само због тренутне подршке развоју кроз финансирање инфраструктурних пројеката, него и кроз статус који Република Србија тиме добија у погледу могућности коришћења тзв. претприступних фондова ЕУ за економску и социјалну кохезију, животну средину, саобраћај, пољопривреду и техничку помоћ. Даља стратегија подршке ЕИБ Републици Србији усмерена је у горе наведене секторе и заснива се на регионалном приступу, уз сарадњу са осталим међународним финансијским институцијама, пре свега са Европском банком за обнову и развој, као кофинансијером.

---

<sup>9</sup> Према ММФ је извршена отплата свих обавеза а према Светској банци само обавезе које доспевају током три године (главница и припадајући део камата), тако да ће се сервисирање дуга према Светској банци наставити после истека периода од три године за које су измирене обавезе које доспевају током тог периода.

<sup>10</sup> Извор: Министарство Финансија, Управа за Трезор

Сарадња између Европске банке за обнову и развој и Србије и Црне Горе до краја 2006. године достигла је укупну вредност одобрених зајмова у износу од око 479 милиона евра<sup>11</sup>. Основни циљеви акционог плана Европске банке за обнову и развој за Србију усмерени су на подршку три сектора: финансијском, приватном предузетништву и рехабилитацији инфраструктуре.

Међутим, мора се указати на чињеницу да развојне потребе Србије, посебно у светлу захтева за задовољавањем критеријума ЕУ и Кјото протокола у погледу заштите човекове околине, инфраструктуре и др, захтевају висок прилив капитала из иностранства, што није у складу са могућностима задуживања земље (како државе, тако и приватног сектора). Стога је неопходно остварити сарадњу са донаторима која би омогућила да се кроз синергију донација и кредита одржи висок раст привреде.

### ***1.1.3 Приступање Светској трговинској организацији***

Влада Србије је у фебруару 2005. године усвојила Меморандум о спољнотрговинском режиму Републике Србије, који представља основу за отпочињање процеса приступања Светској трговинској организацији (СТО), а први састанак Радне групе за приступање Србије СТО одржан је у октобру 2005. године. Чланство Републике Србије у СТО се може очекивати у току 2008. године, и имаће вишеструки ефекат на привредни развој и смањење сиромаштва: повећањем дохотка становништва кроз бржи привредни раст, смањењем цена одређених производа, даљом спољнотрговинском либерализацијом и обезбеђењем повлашћеног положаја Србије као земље у транзицији, обезбеђењем третмана најповлашћеније нације у трговини са земљама чланицама, коришћењем механизма ове организације за решавање трговинских спорова, итд. Приступање СТО је један од кључних корака интеграције земље у модерне међународне економске односе, као и предуслов за чланство у ЕУ, а истовремено представља снажан позитиван сигнал страним инвеститорима. СТО је у децембру 2006. оценила да је степен постигнутих реформи у Србији задовољавајући. Споразум ЦЕФТА<sup>12</sup>, потписан 19. децембра 2006. године предвиђа и мере заштите у складу са СТО.

### ***1.1.4 Односи у региону***

Србија је и у 2006. години наставила да следи политику унапређења односа са свим својим суседима са циљем очувања и јачања регионалне стабилности. Она наставља да учествује у интензивној мултилатералној сарадњи. Под покровитељством Пакта за стабилност југо-источне Европе, Србија је закључила седам билатералних Споразума о слободној трговини (ССТ) са државама западног Балкана и са Бугарском, Румунијом и Молдавијом. ССТ са Републиком Македонијом је ревидиран.

На састанку министара спољне трговине у Софији, јуна 2005. године постигнут је договор да се мрежа, до тада потписаног 31 билатералног споразума о слободној трговини у региону ЈИЕ замени једним мултилатералним

---

<sup>11</sup> Наведени податак о одобреним зајмовима се односи само на оне зајмове где је зајмопримац Република Србија, државне институције и институције локалне самоуправе (зајмови одобрени уз државну гаранцију).

<sup>12</sup> Видети део извештаја који се односи на односе у региону

споразумом, који треба да се базира на модернизацији ЦЕФТА<sup>13</sup> Споразума и концесијама о либерализацији трговине датим у оквиру билатералних споразума о слободној трговини. Србија је потписала Споразум о слободној трговини у југоисточној Европи (ЦЕФТА) 19. децембра 2006. године, који треба да подстакне српски извоз у региону, стране инвеститоре на улагања и процес интеграције региона у ЕУ. ЦЕФТА споразум подразумева укидање граничних дажбина и слободан проток робе између свих осам чланица, чиме се смањују трошкови и скраћује време трансформације привредног и друштвеног живота будућих чланица за пријем у ЕУ. Споразум ЦЕФТА предвиђа и мере заштите у складу са СТО. Очекује се да Споразум ступи на снагу 1. маја 2007. године, односно када га ратификује најмање 5 потписница.

Отворена питања која би требало решити до ратификације Споразума показатељ су ипак недовољне флексибилности у региону: дискриминаторне акцизе на цигарете или њихова класификација, решење за увоз нафтних деривата, третман одређених осетљивих пољопривредних производа при увозу.

Србија интензивно подржава регионалну сарадњу у сектору инфраструктуре кроз Секретаријат за праћење развоја саобраћаја у југоисточној Европи (SEETO) и велике потенцијале за регионалну сарадњу види у развоју Дунава као европског коридора. Такође, стварањем Енергетске заједнице у југоисточној Европи, Србија је јасно показала своју спремност да либерализацијом енергетског сектора оствари већу конкурентност у тој области.

Посебна подршка даје се реализацији програма прекограничне сарадње са земљама чланицама или кандидатима за приступање ЕУ. МЕОИ је веома активно ангажовано у горе наведеним процесима. Неопходно је повећати ниво помоћи за подизање конкурентске способности РС кроз изградњу нових инструмената економске политике и институција, прихватања стандарда ЕУ, и изградњом заједничких регионалних институција, а са опоравком и јачањем привреде постепено би се омогућило смањење финансирања из средстава донатора а расти финансирање из средстава земаља чланица тих институција.

Током 2006. године одвијали су се преговори о будућем статусу Косова, а првобитни рок за предлог решења са краја октобра померен је на почетак 2007. године због избора за нову Народну Скупштину.

Србија је примљена у НАТО програм Партнерство за мир 14. децембра 2006. године.

## **2. Ниво међународне помоћи у 2006. години**

У Републици Србији је у 2006. години забележен пад реализације међународне развојне помоћи у односу на 2005. годину. За разлику од 2005. године када је реализовано приближно 720 милиона еура, у 2006. години реализовано је приближно 567 милиона еура. Нижи ниво реализације средстава међународне помоћи у 2006. години између осталог последица је и кашњења у

---

<sup>13</sup> Тренутно су Хрватска и Македонија чланице ЦЕФТА, а Словенија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, као и Румунија и Бугарска, као чланице ЦЕФТА ушле су у ЕУ.

потписивању финансијског споразума КАРДС 2006. Процес одобравања нових програмских пакета донатора је дуготрајан и комплексан, што се и одразило на висину њихове реализације. Имајући то у виду, и ако упоредимо тренд реализације донаторске помоћи у Србији од 2001. године, можемо уочити динамику благог опадања, сем значајног пада реализације у 2004. години када је износила приближно око 448 милиона еура. Процењује се да потреба за даљом донаторском подршком Републици Србији у постојећем тренду и даље постоји, имајући у виду њене развојне потребе и обим реформи које треба спровести. Посебно треба имати у виду обим законодавних реформи извршених у 2005. али и у 2006. години, за чију је имплементацију потребно обезбедити додатна средства донатора, јер се без квалитетно спроведених реформи у правосуђу не обезбеђује основа за даље демократске реформе и економски напредак земље. Једино овим путем можемо доћи и до здраве тржишне економије и унапредити даље реформе у другим секторима.

Министарство за економске односе са иностранством је у сарадњи са осталим министарствима, израдило стратешки документ, у циљу ефикасније и ефективније искоришћености донаторских фондова о међународној помоћи за период од 2007-2009. године<sup>14</sup>, у коме су оквирно процењене потребе Републике Србије за међународном подршком у наредном трогодишњем периоду, и дефинисани међусекторски и секторски приоритети (о чему ће касније бити речи).

Потребно је нагласити да на укупну висину развојне помоћи Републици Србији у великој мери утиче и способност домаћих институција – примаоца помоћи да одобрена средства донација успешно користе. Проблем је још увек недостатак административних капацитета корисника помоћи (како за дефинисање стратешких праваца<sup>15</sup>, тако и за идентификовање и припрему пројеката, њихову реализацију и праћење). На решењу овог проблема се интензивно радило током 2006. године, тако да се очекују побољшања и даљи рад на развоју капацитета у наредним годинама. У циљу подизања капацитета се највише радило на радионицама и обукама које је организовало МЕОИ, као и у оквиру Заједничког пројекта (Joint project)<sup>16</sup>. Треба нагласити да су потребе за додатним обукама и даље неопходне, и да морају обухватити што већи број нових полазника, како би се избегао проблем да се на обукама појављују исте особе (корисници програма). Треба такође истаћи, да је започет процес увођења

<sup>14</sup> Документ *“Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. година”*, усвојен на Влади 11.01.2007. године, званично представљен на донаторском састанку 23.02.2007. године и доступан је на ИСДАКОН ИС интернет страници [www.europe.sr.gov.yu](http://www.europe.sr.gov.yu)

<sup>15</sup> МЕОИ је уз помоћ донатора припремило заједнички пројекат *«Ка ефикаснијем спровођењу реформи – унапређење функција планирања, буџетирања, праћења и извештавања»* о јачању капацитета ресорних министарстава за стратешко планирање

<sup>16</sup> У циљу успешнијег и ефикаснијег спровођења реформи Влада Републике Србије је у јануару 2005. године покренула иницијативу за реализацију Заједничког пилот пројекта *«Ка ефикаснијем спровођењу реформи»*. Иницијативу за спровођење пилот пројекта покренули су Тим потпредседника Владе за имплементацију ССС, Канцеларија за придруживање Европској унији, Генерални секретаријат Владе, Министарство финансија, Министарство за економске односе са иностранством и Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

Предвиђено је да се овим пројектом успостави систем ефикасног оперативног планирања, праћења и извештавања чиме ће се олакшати спровођење одрживих, дугорочних реформи које представљају изазов за Владу и државну управу Србије. Спровођење овог Пројекта финансира Министарство иностраних послова Краљевине Норвешке



програмског буџета, у циљу унапређења функције стратешког планирања и ефикасности употребе буџетских средстава. Такође, овај систем обезбеђује и могућност бољег интегралног планирања са једне стране буџетских, а са друге екстерних (донаторских) средстава.

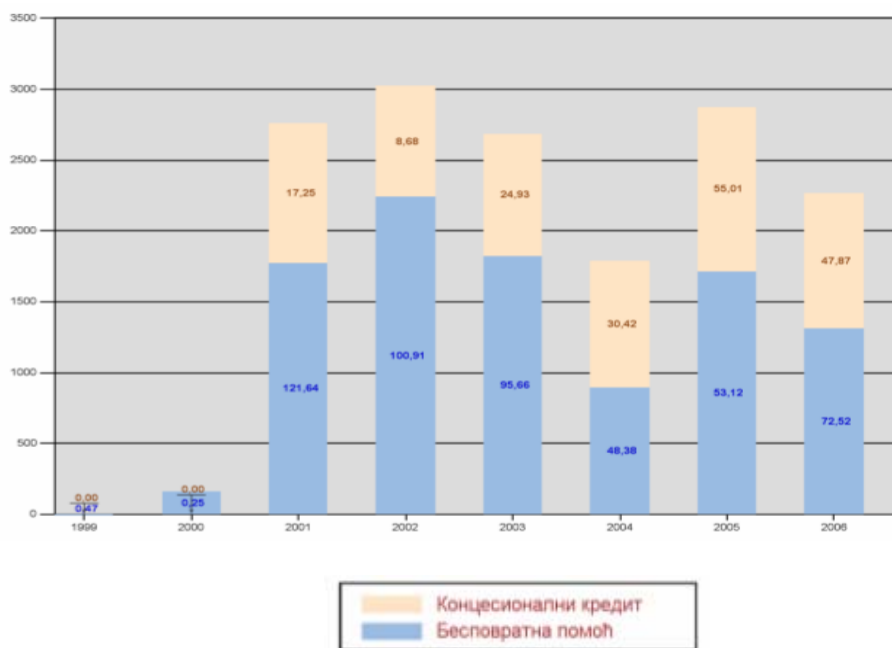
Што се тиче програма усаглашавања буџетских процеса и стварања јединственог пројектног обрасца који се може користити како за интерна, тако и за међународна средства, биће накнадно дата објашњења у одељку о процесу унапређења координације међународне помоћи и њено усмеравање на националне приоритете.

### 3. Структура међународне помоћи

Структуру међународне помоћи у 2006. години чине *бесповратна средства* и *концесионални кредити*<sup>17</sup> У периоду од 2000.-2006. године структура се мења у корист концесионалних кредита, док се у оквиру бесповратне помоћи бележи значајан пад хуманитарне у односу на развојну помоћ.

#### 3.1 Реализације бесповратне помоћи и концесионалних кредита

График 2. Однос процене реализације бесповратне помоћи и концесионалних кредита, преглед по годинама изражен у милионима евра



Извор: ИСДАКОН информациони систем<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Концесионални кредити су намењени искључиво развојној помоћи са нагласком на структурно прилагођавање, рехабилитацију инфраструктуре, итд; док бесповратна средства могу бити намењена развојној, али и хуманитарној помоћи тј. намењена решавању акутних социјалних проблема. Техничка помоћ представља један облик бесповратне помоћи.

<sup>18</sup> Подаци који се налазе у бази података ИСДАКОН унети су на основу података добијених од представника донаторске заједнице и крајњих корисника донација

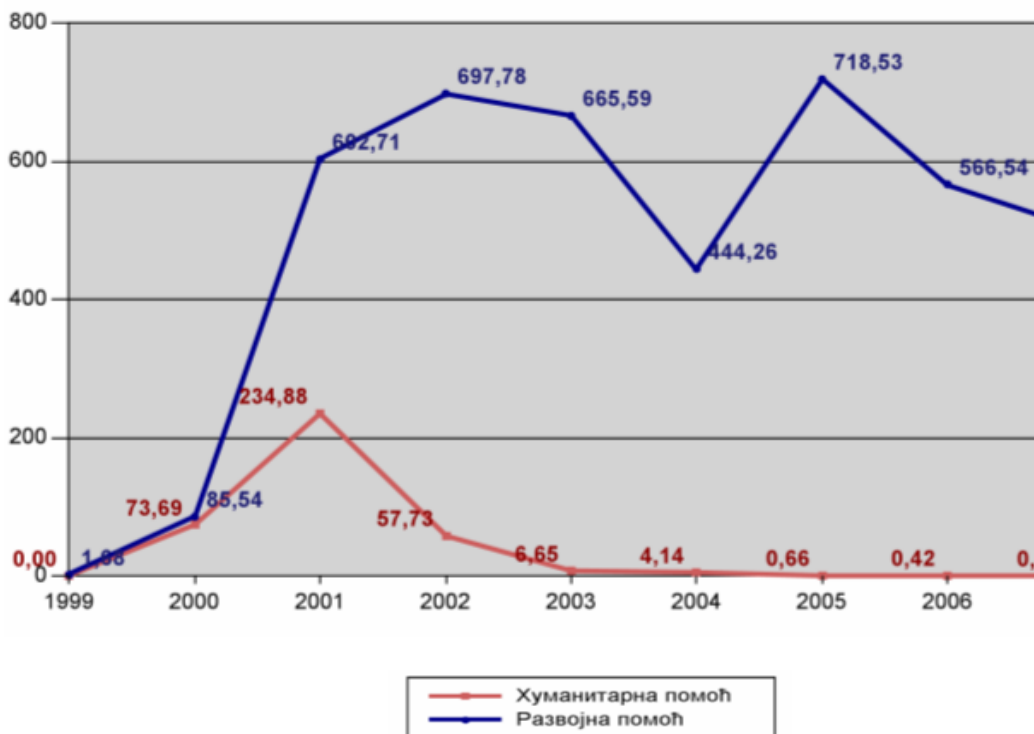
График 2 приказује тренд смањивања бесповратне помоћи током година, у односу на концесионалне кредите.

У 2006. години, примећује се незнатан пад процењене реализације бесповратне помоћи, у односу на 2005. годину, али и благи пораст у односу на 2004. годину, како бесповратне помоћи, тако и концесионалних кредита, што указује на константан прилив бесповратних средстава у протекле три године. Повећана реализација бесповратне помоћи током 2005. године односи се преваходно на хуманитарну помоћ намењену поплављеним подручјима. У наредном периоду очекује се тенденција благог смањења бесповратних средстава у структури међународне помоћи.

Од 2004. године однос процењене реализације укупне помоћи указује на постепено смањивање бесповратне помоћи у односу на концесионалне кредите, али и на још увек снажну помоћ донатора у бесповратним средствима, која су у протеклом трогодишњем периоду приближно сразмерна концесионалним кредитима.

### 3.2 Однос реализације развојне и хуманитарне помоћи

График 3. Процена реализације хуманитарне и развојне помоћи



Извор: ИСДАКОН информациони систем<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Подаци који се налазе у бази података ИСДАКОН унети су на основу података добијених од представника донаторске заједнице и крајњих корисника донација

График 3 приказује константну тенденцију опадања хуманитарне помоћи током година. Реализација хуманитарне помоћи у 2006. години бележи благи пад у односу на 2005. годину. У будућности се не очекује знатна реализација хуманитарне помоћи, осим у ванредним ситуацијама.

### 3.3 Однос пројектоване и потребне међународне помоћи

У наредном периоду може се очекивати даље интензивирање правних, институционалних и структурних реформи које обезбеђују модернизацију економског законодавства и успостављање тржишних институција, као и административне реформе ради стварања ефикасне државне администрације и правосуђа.

Имајући у виду макроекономске пројекције и просечну пројектовану стопу раста од 6,63% у периоду 2007.-2009. година, раст извоза, смањење увоза, неопходан је одређени ниво инвестиција од 26,5% БДП-а, а за остварење тог циља биће неопходан одређени ниво донација и кредита у износу од 10,2% БДП-а; прерачунато у апсолутне износе, укупан износ потребних донација је 1276 милиона долара, у наведеном периоду. Износ међународне помоћи који је потребан Републици Србији у наредном трогодишњем периоду процењен је на око 1,98 милијарди долара (700 милиона долара концесионалних кредита и 1,28 милијарди долара у виду донација). У табели 4<sup>20</sup> дат је преглед годишњих износа реализоване помоћи који треба остварити како би био постигнут пројектовани раст БДП-а и инвестиција, а табела 5 приказује разлику између пројектоване потребне реализације и процене/ очекиване реализације средстава која су у периоду до 2006. године одобрена/ уговорена. Разлика између ове две категорије представља потребну реализацију за коју извори финансирања из међународне помоћи нису идентификовани, и која би требала да буде покривена из нових алокација мултилатералних и билатералних донатора у посматраном периоду.

Табела 4. Структура потребне међународне помоћи по годинама - реализација<sup>21</sup>  
(у милионима \$)

	2007.	2008.	2009.	2007-2009.
Бесповратна помоћ	466	428	382	1.276
Концесиони кредити	300	200	200	700
Укупно	766	628	582	1 976

<sup>20</sup> Извор: документ «Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009. године»

<sup>21</sup> Извор: документ «Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009. године»

Табела 5. Разлика између пројектоване потребне реализације и процене реализације средстава бесповратне помоћи, одобрених до 2006. године<sup>22</sup>

(у милионима \$)

	2007.	2008.	2009.	2007-2009.
Пројектована потребна реализација бесповратне помоћи	466	428	382	1.276
Процењена реализација средстава бесповратне помоћи одобрених до 2006. године(на основу података расположивих до краја 2006. године)	390	279	204	873
<b>Разлика</b>	<b>76</b>	<b>149</b>	<b>178</b>	<b>403</b>

### 3.4 Техничка помоћ

Техничка помоћ одобравана од стране међународне заједнице Републици Србији углавном је била усмерена на изградњу институционалних капацитета у државној управи.

Та помоћ углавном се огледала у ангажовању експерата за израду различитих докумената, студија, анализа, закона, за организовање семинара, обука, уопште за унапређење рада институција. Међутим, потреба за надоградњом институционалних капацитета у области стратешког планирања, програмирању ЕУ фондова, управљању пројектним циклусом, изради предлога пројекта и изради тендерске документације за пројекте финансиране из фондова ЕУ и даље је недовољна што је и допринело недостатку капацитета и искуства државне администрације у овој области. У циљу унапређења капацитета ресорних министарстава, МЕОИ је кроз пројекат подршке министарству који финансирају ДФИД и СИДА организовало обуку и техничку помоћ у циљу модификације предложених пројеката за финансирање из новог предприсупног инструмента ЕУ. Највеће потребе, у смислу унапређења административних капацитета, односе се на обуку уз рад, која везује свакодневни посао са потребом његовог унапређења

Средином 2006. године усвојен је Акциони план за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција, а оформљена је и Служба за управљање кадровима. Акциони план има за циљ да пружи целокупан приказ приоритета и помогне координисано и планско јачање капацитета државне управе за преузимање обавеза које проистичу из процеса приступања ЕУ. О значају унапређивања капацитета државних органа говори и однос техничке помоћи и инфраструктурних пројеката на примеру досадашње годишње помоћи ЕУ Републици Србији. Наиме, од укупне годишње помоћи ЕУ, која у просеку износи око 180 милиона евра, техничка помоћ различитих облика била је заступљена са 70%, док су инвестициони пројекти заступљени са 30%. Имајући у виду да Србија као

<sup>22</sup> Извор: документ «Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009. године»

потенцијални кандидат за чланство у ЕУ има право на коришћење прве две компоненте Предприступног инструмента од којих се једна односи на унапређење институционалних капацитета, ЕУ неће издвајати финансијска средства за велике инфраструктурне пројекте као што је био случај са пројектима финансираним из КАРДС, који је био више намењен обнови и отклањању последица конфликта између земаља западног Балкана. Из тог разлога, ЕУ ће кроз ИПА 2007 подржати активности које се углавном односе на припрему студија изводљивости, припрему пројектне документације, надгледање спровођења пројеката, оснивање јединица за спровођење пројеката и сл.

Као први корак у циљу испуњења услова које захтева процес придруживања ЕУ, намеће се анализа потреба за техничком помоћи ради унапређења капацитета ресорних министарстава у припреми, као и примени децентрализованог система управљања фондовима ЕУ. Анализа би представљала основ за план обуке запослених у ресорним министарствима у циљу увођења децентрализованог система управљања фондовима, процену трошкова у вези са тим, као и предлога за измену законодавног оквира, у смислу успостављања неопходних институција у оквиру децентрализованог система управљања фондовима.

Изградња и јачање институционалних капацитета у Републици Србији представља и један од међусекторских приоритета дефинисаних у документу *«Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009»* као услов за остварење већине стратешких циљева. У погледу будућих активности, везаних за јачање институционалних капацитета, пре свега је неопходно заокруживање законодавне реформе, затим даље спровођење реформе државне администрације, као и јачање институционалних капацитета у свим министарствима, управама и посебним организацијама које чине систем државне управе.<sup>23</sup>

На страни унапређења буџетског система, у будућем периоду истиче се потреба за унапређењем капацитета ресорних министарстава ради постепеног прилагођавања и спровођења стратешког планирања националног буџета у виду програмског буџетирања. С обзиром да су у великој мери спроведене транзиторне промене законодавства, неопходно је јачање капацитета државних структура за њихово спровођење; доношењем новог Устава, створене су основе за даљу децентрализацију (одређени прописи у том смислу су већ донети) што ће проузроковати потребу подизања капацитета на локалном нивоу.

### **3.5 Макрофинансијска помоћ**

Одлуком Савета Европске уније из новембра 2003. године, првобитно одобрена средства макрофинансијске помоћи повећана су за 70 милиона евра, од чега 25 милиона евра кредита и 45 милиона евра бесповратне помоћи, која су могла да се искористе до 30. јуна 2006. године. У оквиру овог износа, повучена је само једна транша бесповратне помоћи од 25 милиона евра, док преостала одобрена средства нису искоришћена до предвиђеног рока.

Светска банка и Међународна финансијска корпорација (ИФЦ) усвојиле су Стратегију о помоћи за период 2005.-2007. година према којој ће помоћ бити

---

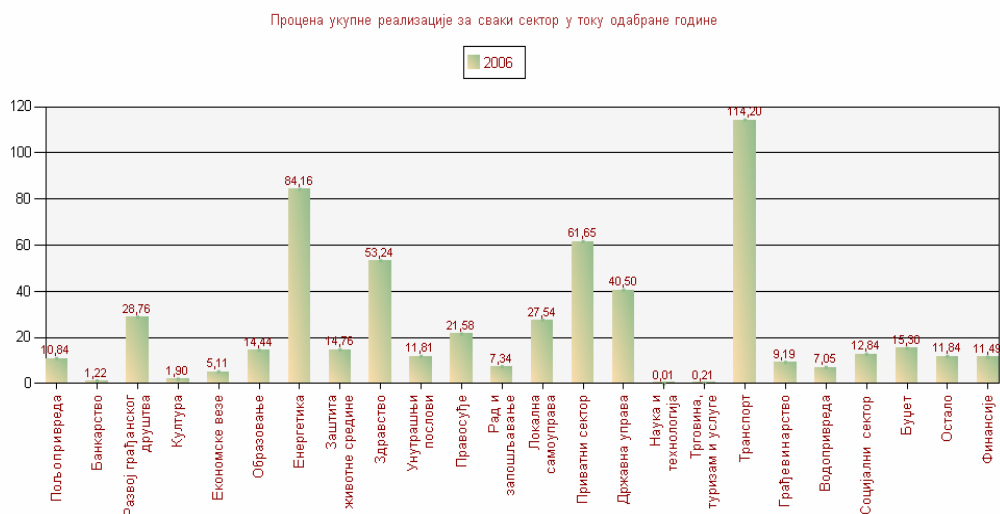
<sup>23</sup> Извор: документ *«Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009.»*

представљена зајмовним операцијама за финансирање развоја (DPL). Закључно са крајем априла 2006. године Светска банка је одобрила 18 кредита под повољним ИДА условима, у укупној вредности од 704 милиона долара<sup>24</sup>. У будућности кредити под ИДА условима (почек од 10 година, 20 година отплате без камате, и са 0,75% административних трошкова) користиће се у комбинацији са кредитима Међународне банке за обнову и развој (IBRD).

Након завршетка трогодишњег аранжмана, сарадња са ММФ-ом биће, пре свега, усмерена на праћење макроекономске стабилности, монетарне и фискалне политике, редовно извештавање о актуелним економским кретањима у Србији са препорукама Влади о пожељним мерама које би требало да се предузимају како би се отклонили извори структурних неравнотежа и одржала макроекономска стабилност.

#### 4. Преглед међународне помоћи по секторима

График 4. Процена укупне реализације за сваки сектор у 2006 години



Извор: ИСДАКОН информациони систем<sup>25</sup>

У структури међународне помоћи Републици Србији, водећи сектори по висини реализованих средстава у 2006. години су и даље сектор **транспорта и енергетике**. Разлог томе је у чињеници да су велики пројекти изградње и реконструкције инфраструктуре у овим секторима углавном реализовани путем концесионалних кредита међународних финансијских институција (ЕИБ, ЕБРД,СБ), као и у чињеници да су средства из помоћи ЕУ у оквиру КАРДС програма у периоду од 2000-2006. године имала карактер обнове и отклањања последица конфликта на Балкану и била пре свега намењена подршци у обнови

<sup>24</sup> Извор: Светска Банка, 2006

<sup>25</sup> Подаци који се налазе у бази података ИСДАКОН унети су на основу података добијених од представника донаторске заједнице и крајњих корисника донација

земље и реконструкцији. У наредном периоду, када је реч о великим инфраструктурним пројектима у области транспорта и енергетике, поред нових кредитних аранжмана, очекује се и веће учешће државе из буџетских и приватизационих прихода, као и приватног капитала кроз концесионалне аранжмане.

Иако је сектор енергетике у смислу реализације међународне помоћи у 2006. години био снажно подржан од стране донаторске заједнице и структура помоћи углавном задовољила потребе у овом сектору, помоћ је и даље неопходна. Министарство рударства и енергетике је имало један твининг програм, који је обухватио различите области и који је испунио своје циљеве. Приоритетни пројекти су већином били подржани, међутим због дугих процедура и временског периода од идентификовања пројекта до почетка његове реализације долазило је до измена или неблаговременог испуњавања пројектних циљева. Због слабе апсорпције помоћи и ограничених могућности учешћа у припреми, спровођењу и управљању пројекта од стране ресорног министарства, а у циљу боље имплементације пројекта, у већини случајева формиране су јединице за имплементацију пројекта и ангажована екстерна техничка помоћ. Оцена је да ће у наредном периоду екстерна техничка помоћ за обављање специфичних активности бити и даље потребна, при чему је као проблем истакнут недовољан број запослених за обављање послова управљања пројектима и њихова обученост, а изградња капацитета у том смислу као један од приоритета за ефикасно коришћење расположивих фондова у наредним годинама. Међународна подршка у области обновљивих извора енергије, повећања енергетске ефикасности, и у области нафте, гаса и рударства је била недовољна у посматраном периоду.

У наредном периоду, неопходно је одржати ниво међународне подршке енергетском сектору, као и задржати постојећи однос реформских и инвестиционих пројеката. У циљу унапређења координације и ефикасности коришћења међународне помоћи у наредном периоду, потребно је скратити период између најаве, доделе и реализације развојне помоћи. Такође, неопходно је обезбедити дужи период за припрему предлога пројеката како би се обезбедио њихов квалитет а, у циљу смањења вредности самих пројеката, препоручује се и веће учешће домаћих консултаната чије су услуге јефтиније, а који су се довољно едуковали у протеклим годинама. Унапређење капацитета у Министарству кроз повећање броја квалитетног кадра, одржавање специфичних и циљних обука у области управљања пројектима, кроз обезбеђивање техничке помоћи Министарству у приоритетним активностима, као и кроз ангажман страних и локалних консултаната са експертизом је од веома великог значаја. Приоритети у сектору енергетике у наредном периоду су имплементација Уговора о енергетској заједници и Програми остваривања Стратегије развоја енергетике. Програми остваривања Стратегије, које је Влада усвојила почетком 2007. године, предвиђају неопходне активности и средства за реализацију Стратегије, због чега су тек сад, у појединим областима, издиференцирани приоритетни пројекти и техничка помоћ, као и потребна финансијска средства.

Један од сектора који је по питању реализације међународне помоћи у 2006. години направио значајан напредак је сектор **државне управе**. Вредност реализованих средстава је увећана са 25,96 милиона у 2005. години на 40,50 милиона еура у 2006. години. Ово повећање обима реализације међународне помоћи директна је последица оцене Владе и донатора да је неопходна бржа

реализација реформских програма у овом сектору. Главни изазов у спровођењу Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и у 2006. години је био стварање модерне администрације способне да преузме све обавезе које настају у процесу европских интеграција. Међутим, највећу препреку и даље представља мали обим средстава намењених за повећање стално запослених у овом сегменту државне управе. Одрживост постојећих структура у министарствима која руководе програмирањем и планирањем, као и надзором над спровођењем пројекта није задовољавајућа, и у великој мери се ослањају на техничку и финансијску помоћ донатора. Поред трошкова запослених на пословима везаним за европске интеграције мора да се, од стране Владе, подрже и трошкови везани за појачане међународне комуникације и превозне неопходних докумената. Настављено је са спровођењем и иницирани су нови развојни пројекти и програми који подржавају различите захтеве реформе државне управе. Динамику и приоритете одређује Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2004. до 2008. године као и други релевантни стратешки документи.

Велики део алоцираних средстава реализован је у форми техничке помоћи, што се пре свега односило на пројекте који су имали за циљ јачање административних капацитета органа државне управе, као и на ангажовање међународне експертизе у процесу израде релевантних закона, подзаконских аката, стратешких докумената и анализа у области реформе државне управе. И поред чињенице да је износ реализоване помоћи у сектору државне управе знатно већи, стање у којем се налази државна администрација у погледу капацитета (како људских, тако и техничких) захтева знатно већу финансијску подршку, посебно имајући на уму изазове европских интеграција који стоје пред српском администрацијом у наредном периоду. Изградња капацитета државне администрације, поред повећања броја запослених, подразумева и обуку и стручно усавршавање државних службеника на пољу стратешког планирања, израде програма и пројеката, као и имплементације пројеката, чиме би се директно одговорило захтевима ЕУ за већом ефикасношћу државне управе и обезбедио већи апсорпциони капацитет када је реч о развојној помоћи.

На основу Прегледа реформе програмског модела израде буџета<sup>26</sup>, забрињава чињеница да постоје министарстава у којима више од половине средстава намењених за пројекте обезбеђују развојни партнери, па се поставља питање да ли је то онда процес којим управљају донатори („*donor lead*“) чиме се и одрживост реформи доводи у питање, односно њихова трајност и одрживост.

Најактивнији развојни партнери у сектору државне управе, у 2006. години су: Европска комисија, затим следе Светска банка, Шведска, Уједињено Краљевство, Норвешка, Сједињене Државе итд.

До благог опадања међународне помоћи дошло је и у сектору *локалне самоуправе*, где је висина реализованих средстава у 2005. години износила 35,73 милиона наспрам 27,54 милиона еура у 2006. години. Најактивнији развојни партнер у сектору у 2006. години била је Европска комисија, а затим следе САД, Шведска, Немачка и Аустрија. Имајући у виду да је стварање услова за ефикасну и кохерентну децентрализацију, кроз институционално и

<sup>26</sup> Пројекат финансиран од стране Европске Уније, којим управља Европска Агенција за Реконструкцију



административно јачање сектора локалне самоуправе један од приоритета Министарства за државну управу и локалну самоуправу неопходно је и у наредном периоду обезбедити средства која ће припремити локални ниво за што квалитетније коришћење међународне помоћи. У том смислу треба напоменути да је једна од две компоненте ИПА које су доступне Републици Србији од 2007. године, прекогранична сарадња чија успешност умногоме зависи од капацитета за припремање пројеката и управљање фондовима на локалном нивоу. МЕОИ кроз постојеће програме прекограничне сарадње ради на развоју и јачању тих капацитета, али је неопходно да се подршка развоју локалне самоуправе и уравнотеженог регионалног развоја пружи и кроз друге програме од стране свих развојних партнера. Неопходна је и подршка самом МЕОИ да у целини преузме управљање прекограничном сарадњом како у смислу интерне реорганизације тако и у смислу обезбеђивања покрића трошкова унапређења рада и одржања достигнутог, врло високог нивоа, сарадње.

У сектору *социјалне политике* тренд опадања реализованих средстава се наставља и у 2006. години: пад са 43,43 милиона евра у 2004. на 14,72 милион евра у 2005. години и на свега 12,84 милиона евра у 2006. години. Разлог томе је у тежњи донатора да се државни буџет оспособи за финансирање активности из ове области, чиме би РС постала главни носилац реформе у овом сектору. Међутим, у складу са Стратегијом за смањење сиромаштва, која поред децентрализације система социјалне заштите и пружања ефикаснијих и квалитетнијих услуга подршке, највећи акценат ставља на јачање професионалних капацитета запослених у социјалној заштити, међународна подршка сектору социјалних питања у виду институционалног јачања, спровођење прописа и реформи у овој области, као и обезбеђење капацитета на локалном нивоу свакако не сме изостати у наредном периоду.

Иако је незапосленост и даље један од највећих економских и социјалних проблема у Србији у сектору *рада и запошљавања* није дошло до значајнијих промена када је реч о развојној помоћи. Примећује се благи пораст реализованих средстава са 5,87 милиона на 7,34 милиона евра. Већина пројеката реализованих под окриљем Министарства за рад, запошљавање и социјалну политику, у протеклом периоду била је усмерена на јачање капацитета министарства и институционалну изградњу капацитета тржишта рада. Међутим, узимајући у обзир да процес приватизације још увек није обухватио велика јавна предузећа као што су ЕПС, НИС, ЈАТ, ЖТП, ПТТ итд., што ће за последицу имати отпуштање великог броја радника, стопа регистроване незапослености у Србији (25,9%<sup>27</sup>) се неће битније смањити. Иако ће динамика и степен приватизације јавних предузећа у сваком појединачном случају бити дефинисане стратегијом и програмом приватизације праћене одговарајућим социјалним програмима свакако је за очекивати велики притисак на сектор рада, запошљавања и социјалне политике у наредној години. Из наведених разлога, овај сектор спада у ред приоритетних када је реч о потреби за интензивнијом ванбуџетском подршком, и то пре свега у виду бесповратне помоћи, која може одиграти кључну улогу у превазилажењу проблема тржишта рада, кроз различите пројекте повећања запошљавања и реформе социјалне политике, преквалификације и додатног образовања радне снаге. У циљу унапређења ефикасности и ефикасности у коришћењу међународне помоћи, а обзиром на

---

<sup>27</sup> Извор: Републички завод за статистику, септембар 2006

велики значај за развој привреде и раст животног стандарда, област подстицања запошљавања (укључујући образовање и привредни развој у функцији повећавања запослености) дефинисана је као један од међусекторских приоритета за међународну помоћ у документу “Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.- 2009. година”. Такође, ова област је дефинисана као пилот сектор за примену концепта подршке сектору, тј. заједничке напоре надлежних институција и донаторске заједнице на унапређењу координације, хармонизације и усклађивања донаторских активности са националним приоритетима, плановима и системима за спровођење и управљање пројектима.

Као и у 2005. години, у сектору *привреде* највећи део пројеката чини техничка помоћ која је усмерена ка развоју капацитета и конкурентности малих и средњих предузећа, а поготово на изградњу институционалних капацитета. У 2006. години нису уочена битна одступања у динамици најављених и реализованих средстава. Ефективност програма била је условно задовољавајућа, иако нису увек пратили националне приоритете. С обзиром да су активности на подстицању развоја малих и средњих предузећа и предузетништва (МСПП) често саставни део комплексних, мултисекторских пројеката који се реализују на регионалном/локалном нивоу или пројеката који се реализују у блиским областима (запошљавање, образовање одраслих) изазов је прикупити информације о свим релевантним активностима, анализирати њихове ефекте и на тим основама обезбедити бољу координацију помоћи у сектору.

Развојни пројекти у сектору привреде фокусирани су на области: подршке имплементацији политике развоја МСПП и изградње институционалних капацитета; израде и имплементације Националне стратегије иновација; пословне инкубације, подршке развоју мреже регионалних агенција за развој МСПП и проширење пакета њихових услуга, формирање две нове регионалне агенције за развој МСПП; испитивање алтернативних могућности финансирања МСПП (микролизинг шеме); развој пословне мреже МСПП и унапређење регионалне привредне сарадње земаља Западног Балкана кроз динамичан развој приватног сектора. Неки од важнијих програма и пројеката у овом сектору су: *Програм подршке развоја предузећа и предузетништва* - EDER (КАРДС 2004), *Програм локалног економског развоја на Балкану* ЛЕДИБ (Холандија), *пројекат „ENTRANSE”* (Норвешка), *Пројекат „Предузетничка Србија”* (УНДП), *Пројекат „Развој приватног сектора у земљама Западног Балкана”* (Холандија).

Сектор *правосуђа* је један од сектора који такође спада у ред приоритетних када је реч о потреби за интензивнијом донаторском подршком. Евидентно је да је овај сектор један од оних код којих је раст средстава у виду бесповратне помоћи апсолутно неопходан предуслов даље ревитализације и обезбеђивања услова правне сигурности, нарочито имајући у виду да је у сектору веома изражен проблем корупције и хроничне неефикасности постојећег судског система. Приоритети из Националне стратегије реформе правосуђа и Стратегије за реформу система извршења заводских санкција имали су значајну подршку и учешће међународне помоћи у реализацији задатака у 2006. години и то у следећим областима:

- *Реформа правосуђа* - јачање капацитета Министарства правде, спровођење Националне стратегије реформе правосуђа, борба против организованог криминала, регионална сарадња;
- *Информационе технологије* - побољшање информатичке инфраструктуре (испорука компјутерске опреме, затим организација ИТ тренинга за запослене у сектору, развој електронске базе правних прописа и судске праксе, правосудна мрежа - судски вештаци и тумачи увођење пилота, писарница у облику сервисних јединица за рад пословног софтвера);
- *Извршење заводских санкција* - креирање правног оквира система извршења кривичних санкција и његова имплементација, подршка успостављању система алтернативног кажњавања, реформа затворског система, обука затворског особља, подршка повећању транспарентности рада Управе и промоција заштите људских права осуђених, унапређење здравствене заштите у затворима.

У контексту регионалне сарадње и успостављања независног, поузданог и функционалног судства и јачања судске сарадње на Западном Балкану, захваљујући регионалном пројекту (КАРДС 2003), организоване су обуке за запослене у министарству, радионице и едукативни тренинзи у различитим областима и представљена упоредна искуства земаља Западног Балкана. Такође, током 2006. године настављено је и са Твининг пројектом Министарства правде започетог у априлу 2005. године. који је помогао у изради Нацрта закона о правосудним испитима и правосудној академији а чије продужење и у 2007. години је од изузетног значаја.

Најактивнији развојни партнери у сектору правосуђа, у 2006. години су: Европска комисија, а затим САД и Уједињено Краљевство, Шведска, Канада, Шпанија, као и међународне организације: ОЕБС, УНДП и Светска Банка.

Сектор *унутрашњих послова* је један од сектора који је по питању реализације међународне помоћи направио значајан пад са остварених 11,81 милиона евра у 2006. години у односу на 19,19 милиона евра остварених у 2005. години. Разлог смањењу обима реализације међународне помоћи у 2006. години је завршетак већих инфраструктурних пројеката на граничним прелазима Хоргош и Батровци (КАРДС 2001, 2002). У претходном периоду значајни реформски циљеви у овој области остварени су уз међународну подршку и помоћ а највећи број пројеката реализован је у правцу јачања људских, материјалних и техничких капацитета Министарства унутрашњих послова, попут развоја капацитета за управљање границом, информатичке опреме као и различитих типова тренинга и обуке. Преузимањем послова обезбеђења државне границе од ВСЦГ испуњени су европски стандарди у тој области и обезбеђени услови за примену Акционог плана за имплементацију Стратегије интегрисаног управљања границом Републике Србије и омогућен наставак преговора са ЕУ о олакшавању визног режима. Борба против организованог криминала и свих његових облика испољавања, јачање унутрашње контроле и успостављање спољашњег надзора, осавремењивање информатичке и комуникационе опреме, развој полицијског образовања, као и институционални развој овог министарства и спровођење свеобухватних реформи изискује велика средства која се не могу у потпуности обезбедити из буџета Републике Србије, и стога је неопходно да се у сектору унутрашњих послова обезбеди раст средстава међународне помоћи и у наредном периоду. Борба против организованог

криминала и корупције је и од представника међународне заједнице, посебно ЕУ, оцењена као апсолутни приоритет за наставак процеса европских интеграција. Најактивнији развојни партнери у сектору унутрашњих послова, у 2006. години су: Европска комисија (око 85%) и Норвешка (око 10%).

И у току 2006. године у сектору **финансија** је настављено спровођење чврсте економске политике и реформи које гарантују макроекономску стабилност, одрживост јавних финансија, јачање конкурентности привреде и подржавају дугорочно одржив привредни раст, што је делом било подржано од стране развојних партнера (11,34 мил. еура).

Реализација развојних пројеката усмерених на подршку Пореске управе, који се пре свега односе на набавку адекватне опреме за ефикаснији рад Пореске управе као и на обуку и тренинг запослених, утицала је на брже спровођење реформи у пореској администрацији. Имајући у виду значај стварања *Јединственог регистра пореских обвезника* (правних лица, предузетника, физичких лица) ради омогућавања ефикасног и савременог администрирања јавних прихода, у овом сегменту је неопходна будућа донаторска помоћ и у наредном периоду, обзиром да овај пројекат представља основу за даље планирање активности у оквиру спровођења Стратегије развоја ИТ Пореске управе. Такође, будуће активности су усмерене на даље јачање организационих капацитета Пореске управе у погледу сигурности информација.

Важнији пројекти у сектору финансија у протеклој години су такође и:

- пројекат *"Подршка јачању средњорочног оквира јавних расхода"* (DFID) који подразумева помоћ у даљем раду на Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за наредни средњорочни период,
- пројекат *«Техничка подршка у припреми процеса израде државног буџета Републике Србије»* (ЕАР) који подразумева изградњу капацитета у области планирања буџета и побољшања процеса планирања и припреме буџета у Министарству финансија и ресорним министарствима, коришћењем искуства из других земаља у транзицији,
- пројекат *"Имплементација система унутрашње финансијске контроле у јавном сектору – фаза 2"* (ЕАР), који подразумева трансфер и ширење практичних знања (know-how) о концептима финансијске контроле у државној управи, и утврђивање стандарда (benchmarking) у односу на захтеве Европске комисије прогресивно усклађивање и стандардизацију јавне интерне финансијске контроле на нивоу целе Владе, у оквиру кога су дефинисане потребе интерне ревизије за опремом и одговарајућим софтвером за интерну ревизију,
- *"ПАКО"* (Савет Европе) - Пројекат за борбу против економског криминала укључује и активности везане за спречавање прања новца и финансирања тероризма. Корисници пројекта су Управа за спречавање прања новца и Министарство правде, а намењен је и полицији, тужилаштву и судовима. Циљ је усаглашавање законодавног оквира Србије са међународним стандардима у овој области, обука запослених у наведеним институцијама и јачање сарадње између свих учесника у ланцу борбе против финансијског криминала.
- у сарадњи са ЕУ САFAО, министарство финансија спроводи пројекат са циљем усаглашавања законских прописа о ПДВ са *acquis communautaire* и

продубљивањем сарадње по питању откривања ПДВ превара, посебно превара код повраћаја пореза, а кроз обуку инспектора пореске полиције и пренос најбоље праксе кроз посету земљама чланицама ЕУ ради проучавања различитих система контроле.

- пројекат «*Финансијска обука у Трезору и Управи за јавна плаћања*» (Норвешка),

У склопу процеса транзиције и процеса стабилизације и придруживања ЕУ покренуте су корените реформе у области финансија: банкарског и пореског система, девизног и спољнотрговинског пословања. Јачањем капацитета државне управе за ефикасно праћење и контролу девизног и спољнотрговинског пословања ствара се повољнија клима за пословање са иностранством што доприноси јачању поверења европских институција у рад институција и државних органа Републике Србије.

Доношењем Закона о Државној ревизорској институцији створени су предуслови за формирање највишег органа контроле управљања буџетом и имовином државе, јединица локалне самоуправе, фондова и других правних лица у којима држава учествује у власништву. У наредном периоду неопходно је јачање капацитета како Државне ревизорске институције тако и органа интерне ревизије у циљу испуњавања међународних ревизијских стандарда и ефикасне контроле правилности (законитости), економичности, ефективности и ефикасности трошења буџетских средстава и управљања имовином државе. Спровођењем наведених препорука стварају се предуслови за успешно увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ.

Међународна подршка сектору *пољопривреде* у 2006. години (10,84 милиона евра) је углавном била техничке природе, намењена јачању институционалних и административних капацитета сектора и изради програма и планова будућег развоја кроз твининг пројекте, а један део међународних средстава је уложен и у реконструкцију лабораторија и система за наводњавање и одводњавање. Укупан буџет који је био предвиђен и одобрен Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде за 2006. годину од стране ЕУ и Светске банке био је задовољавајући, док су средства одобрена од стране ФАО за шумарски сектор била недовољна у односу на обим посла који се обавља. Овај вид међународне подршке је обезбедио довољну финансијску помоћ која је била неопходна за јачање капацитета запослених у сектору, нарочито кроз преношење искустава твининг партнера. Такође, важно је напоменути да је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде заједно са Министарством здравља формирало радну групу, чији је задатак био да припреми нацрт стратегије и закона о безбедности хране. Радна група је сачинила радне верзије нацрта стратегије и закона који је усклађен са Уредбом Европског парламента и Савета бр. 178/2002. Стручни сарадници RFCI-пројекта Европске агенције за реконструкцију су технички обрадили радне верзије нацрта закона о безбедности хране и стратегије а истовремено су доставили и радну верзију нацрта «закона о службеној контроли» који треба да дефинише инспекцијски надзор над спровођењем закона о безбедности хране (ЕС Regulation 888/2004). Такође је потребно нагласити и да се у оквиру твининга за подизање капацитета у Управи за ветерину Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и твининга за подизање капацитета у Управи за

заштиту биља МПШВ спроводе активности које се такође односе на област безбедности хране.

Најактивнији развојни партнери у сектору пољопривреде су Европска комисија, Норвешка, Светска банка и Шведска. У наредном периоду подршку би требало усмерити у јачање фондова усмерених на структуралне реформе, инвестициона улагања и успостављање стандарда производње и прераде пољопривредно-прехранбених производа.

У сектору *заштите животне средине*, у односу на 2005. годину, дошло је до благог пада реализације међународне помоћи са 23,11 милиона еура на 14,61 милиона еура. Сектор заштите животне средине је и даље један од најзахтевнијих по питању финансирања, посебно када је реч о великим инфраструктурним пројектима као што су: изградња регионалних депонија за чврсти отпад, као и санација постојећих – дивљих, изградња постројења за прераду опасног отпада, фабрика за пречишћавање отпадних вода, система за праћење/мониторинг стања животне средине, итд. Евидентно је реч о великим инвестицијама које се могу реализовати једино путем коришћења свих доступних екстерних (бесповратне помоћи и повољних кредита) и домаћих/буџетских средстава. У том смислу, неопходно је указати међународним финансијским институцијама на неопходност финансирања, путем концесионалних кредита, приоритетних инфраструктурних пројеката у области заштите животне средине. Такође, активнија улога државе у издвајању сопствених средстава за овај сектор је више него неопходна, чак и са нефинансијског аспекта, јер показује озбиљност државе да се ухвати у коштац са акутним еколошким проблемима.

Јачање капацитета институција које се баве питањима заштите животне средине и даља хармонизација правних прописа са правом ЕУ у сектору заштите животне средине, свакако остаје приоритет и у наредном периоду. После сектора пољопривреде, животна средина је друга највећа област за преговарање у процесу придруживања ЕУ и тиме су правни и институционални капацитети од кључне важности за успех самих преговора, односно испуњење свих стандарда које ЕУ поставља за земље кандидате. Даља донаторска подршка испуњењу ових циљева је више него неопходна. Када је реч о институционалној структури и међусобној координацији, може се констатовати да су се и у 2006. години јављали проблеми око заједничког планирања, програмирања и сарадње институција које се баве питањима заштите животне средине, како на централном тако и на локалном нивоу, што у великој мери прави проблеме приликом програмирања помоћи и уноси несигурност унутар донаторске заједнице. Посебна пажња потребно је да буде усмерена на успостављање јасно дефинисане сарадње и одговорности централних и локалних органа власти, јер само постојањем јасних процедура донатор се одлучује да евентуално подржи реализацију неког пројекта.

Обим реализације међународних средстава у области *просвете и спорта* у 2006. години износи приближно 14,3 милиона евра, што представља пад у односу на 2005. годину када је у том сектору реализовано 21,12 милиона евра. Износ одобрене помоћи из кредита и донације је био приближно на истом нивоу. Пројекти финансирани из међународне помоћи у складу су са стратешким приоритетима Министарства просвете и спорта и доприносе спровођењу реформских активности у сектору. Број реформских и инвестиционих пројеката је приближно једнак, али се уочава да је за

реализацију инвестиционих пројеката тражен већи износ финансијских средстава. Донатори који су у 2006. години били најактивнији у реализацији донаторских средстава у области просвете и спорта су: Светска банка, Европска инвестициона банка, Европска комисија и Норвешка.

У периоду почетка реформи од 2000. – 2005. године у област образовања је уложено око 83,34 милиона евра међународне помоћи, од које је највећи део уложен у реформу школства, унапређење школа и усавршавање образовног кадра и то кроз пројекте: *Развој школства у Србији – Светска банка, Пројекат унапређења школа – Европска инвестициона банка, Реформа средњег стручног образовања – Европска комисија* итд. Очекују се значајнији резултати у децентрализацији и демократизацији образовног система, повезивању школа са тржиштем рада, побољшање квалитета наставних програма, система оцењивања, обука наставника, опремање институција и увођење нових образовних профила. Реформе се настављају у правцу повећања квалитета и ефикасности образовања и доступности образовања свима, у складу са принципима доживотног учења и усклађивања образовног система са принципима образовања у ЕУ. У систему високог образовања предстоји усклађивање наставних планова и програма са принципима Болоњске декларације, њихова акредитација и прерастање виших школа у установе високог образовања. У том смислу један од најзначајнијих реформских пројеката у наредном периоду је *Оснивање Националне агенције за европске програме у области образовања – Европска комисија*. У смислу наставка реконструкције школа и других објеката, као и обезбеђивање опреме за учионице, лабораторије, кабинете и физкултурне сале, за већину пројеката обезбеђена су средства из Националног инвестиционог плана.

Обим реализације међународних средстава у *сектору здравства* у 2006. години износио је 53,24 милиона евра, у највећој мери средства повољних кредита. То представља значајно повећање у односу на 2005. годину када су реализовани пројекти у вредности од 27,07 милиона евра. Донатори који су били најактивнији у смислу реализације донаторских средстава у 2006. години су: Европска инвестициона банка, Европска комисија, Светска банка, Италија и Норвешка, што је углавном структура и у 2005. години. Углавном преовладавају пројекти реформског типа, док су инвестициони пројекти још увек присутни и углавном се односе на набавку опреме. Пројекти који се реализују из средстава међународне помоћи представљају приоритете у процесу реформе здравственог система који се спроводи у складу са секторском стратегијом Министарства здравља и међусекторским стратегијама Владе. Што се тиче самог процеса планирања међународне помоћи, уочена је потреба интензивнијег укључивања крајњих корисника у сам процес планирања, а то је могуће јачањем капацитета здравствених установа за писање предлога пројеката, имплементацију пројеката као и евалуацију. Најчешће сугестије јединица за имплементацију пројеката у Министарству здравља се односе на међуресорску сарадњу и административне процедуре којима се успорава процес доношења одлука али и реализација самих средстава.

У условима ограничених извора финансирања, како буџетских, тако и екстерних, од критичног је значаја јачање функције међусекторског планирања и приоритизације, а у циљу постизања што ефективније алокације тих средстава. С тим у вези, велики је значај постојања јасних и квалитетних секторских стратегија, са плановима и приоритетима за њихово спровођење,

који би обезбедили оптималну алокацију средстава у оквиру појединачних сектора. Са друге стране, од великог је значаја постојање међусекторске стратегије развоја којом би се усмериле активности донатора на приоритете Владе и обезбедило координирано планирање расположивих финансијских средстава. У том циљу МЕОИ је израдило програмски документ: *«Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009. године»*, у оквиру кога су дефинисани приоритети који представљају основ за будуће програмирање донаторске помоћи. Значајно је нагласити да ће примена овог документа бити од велике користи за даљи процес усклађивања програмирања међународне помоћи у складу са приоритетима Владе Републике Србије, али истовремено и велики изазов у виду доследне примене документа од стране ресорних министарстава.

Најмање средстава у структури међународне помоћи је реализовано у следећим секторима: **наука и технологија** (0,01 милион евра)<sup>28</sup>, **трговина, туризам и услуге** (0,21 милиона евра), и **култура** (1,75 милиона евра).

Пројекти из области трговине су, пре свега усмерени на јачање капацитета за имплементацију закона који су хармонизовани са стандардима ЕУ и на побољшање конкурентске позиције Републике Србије кроз афирмисање слободне трговине и развоја тржишта. Пројекти из области туризма се, такође, углавном односе на јачање институционалних капацитета туристичког система Републике Србије, те је подршка у виду неопходне техничке помоћи, твининг програма или студија изводљивости неопходна. Међу средњорочне приоритете у сектору туризма свакако спада изградња туристичке и комуналне инфраструктуре у приоритетним туристичким дестинацијама као и развијање и унапређивање туристичког информационог система. Имајући на уму да је висок раст БДП Републике Србије у претходних пет година остварен захваљујући константном расту сектора услуга, а пре свега трговине, потреба за јачањем капацитета у области трговине, туризма и услуга свакако постоји.

На крају, у циљу остваривања пуног доприноса државних институција ефикасном коришћењу средстава донаторске помоћи, неопходне су сталне консултације донаторске заједнице са институцијама Владе Републике Србије, које би биле у могућности да укажу на приоритетне потребе у оквиру својих надлежности. У том смислу, са становишта комуникације са представницима донаторске заједнице и размене информација о пројектима и извештајима о међународној помоћи Републици Србији, треба нагласити да кроз рад Међусекторске радне групе за координацију хуманитарне и развојне помоћи и ИСДАКОН информационог система, МЕОИ, као надлежна институција за координацију стране хуманитарне и развојне помоћи, у великој мери доприноси бољој алокацији и реализацији међународне помоћи. У том смислу, у светлу увођења програмског буџета, а имајући нарочито на уму нови предприступни инструмент ЕУ (ИПА) захтева државно кофинансирање, а од посебне важности је будуће јачање сарадње и усклађивање процедура са Министарством финансија.

---

<sup>28</sup>Наука је врло активно користила средства програма развоја научних истраживања и сарадње научних институција Ф6 који се финансирају из средстава Програма заједнице.



## **5. Унапређена координација међународне помоћи и њено усмеравање на националне приоритете**

Планом активности на хармонизацији и усклађивању донаторске помоћи у 2006. години, у циљу повећања ефикасности и ефикасности међународне помоћи, МЕОИ је дефинисао следеће посебне циљеве: побољшање процеса планирања у ресорним министарствима и међусекторског планирања и приоритизације у вези са коришћењем иностране помоћи; побољшање усаглашености пројеката/ програма финансираних из донација са националним приоритетима; унапређење ИСДАКОН информационог система, као и повећање учешћа/ ангажовања сарадника ресорних министарстава и донатора у његовом одржавању и коришћењу (стандардизовање захтева за извештавањем); промовисање заједничког планирања/ програмирања донатора и кофинансирања пројеката; повећање нивоа предвидљивости екстерног финансирања са циљем пружања помоћи ресорним министарствима у планирању годишњих активности и буџетском планирању; отпочети са применом концепта подршке секторима у пилот сектору и учешће на међународним форумима о хармонизацији и усклађивању донатора. У продужетку су представљени најзначајнији постигнути резултати.

### **5.1 Унапређење сарадње донатора и Владе Србије на програмирању међународне помоћи (предлог Календара за програмирање и извештавање<sup>29</sup> о међународној помоћи Републици Србији у 2007. години)**

МЕОИ, надлежно за координацију међународне помоћи, је предложило унапређење сарадње и дијалога између Владе Србије и донаторске заједнице, побољшањем процеса програмирања средстава иностране помоћи. Узимајући у обзир,

- Напоре Владе на побољшању координације различитих реформских процеса,
- Започете реформе од стране Министарства финансија у сектору јавних финансија,
- Потребу и активности на јачању функција стратешког и оперативног планирања у јавним институцијама,
- Обавезе донатора и земаља партнера дефинисане у Париској декларацији о ефикасности помоћи, потписаној у марту 2005. године,
- Решеност Републике Србије да се прикључи ЕУ

МЕОИ је предложило донаторској заједници унапређење процеса програмирања међународне помоћи током пилот године 2007, као заједничку активност Владе и донаторске заједнице, што ће резултирати у побољшаној

---

<sup>29</sup> Извештавање се односи на редовни годишњи извештај о међународној помоћи који припрема Министарство за економске односе са иностранством у сарадњи са другим институцијама Владе.

координацији процеса који су у току, побољшаној координацији појединачних донаторских годишњих програмских процеса, већој усаглашености и комплементарности програма за која су средства дата, као и идентификацији недостатака и отворених питања које треба детаљније анализирати у будућности. Процес програмирања је базиран на трогодишњем, више/међу секторском, програмском документу, који ће се ревидирати једном годишње (Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009. година), тако да укључи једну додатну годину. Документ служи као полазна основа у процесу програмирања – секторски приоритетни програми су засновани на стратешким документима: Стратегија за смањење сиромаштва, приоритети Европског партнерства, Национална Стратегија за придруживање ЕУ, Стратегија реформе државне управе и секторске стратегије, док ће се Годишњи оперативни планови активности користити у пилот министарствима укљученим у процес њихове израде. Идентификовани приоритетни програми обухватају реформске и инвестиционе програме/ пројекте по секторима и представљају јединствену приоритетну платформу без обзира на изворе финансирања.

Као један од механизма за унапређење процеса програмирања међународне помоћи, МЕОИ је донаторској заједници и централним институцијама Владе предложило Календар за програмирање и извештавање о међународној помоћи Републици Србији у 2007. години.

Основни принципи Календара за програмирање и извештавање о међународној помоћи Србији у 2007. години укључују заједничку фазу процеса идентификације програма/ пројеката, унапређење међусобне сарадње донатора, као и сарадње донатора са националним институцијама на програмирању фондова и процес консултација са Министарством финансија (сагледано је да интегрисање процеса припреме буџета и програмирања иностране помоћи није реално обухватити овим процесом, са постојећим нивоом капацитета).

Календар је састављен узимајући у обзир следеће околности:

- Улогу МЕОИ 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 2008. и 2009. (чији почетак реализације је планиран у том периоду);
- Реформа процеса планирања буџета је у току, при чему ће се током 2007. године паралелно вршити припрема буџета по програмској и линијској класификацији;
- Недовољни институционални капацитети у смислу броја и обучености запослених, у МЕОИ и осталим министарствима/ институцијама, за постизање високог квалитета процеса програмирања, сачињених докумената и израде пројектних предлога;

- Процес програмирања у складу са предложеним Календаром се заснива на документу “Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. година”, и предвиђа његову ревизију и побољшање.

Један од циљева унапређења ефективности и ефикасности у коришћењу међународне помоћи је повећана предвидљивост тих средстава, као основа за средњерочно планирање извора финансирања од стране ресорних министарства. У том циљу, а у складу са предложеним Календаром, МЕОИ је у децембру 2006. године отпочело процес програмирања међународне развојне помоћи прикупљањем информација о планираној помоћи од развојних партнера, са планираним обимом фондова, процедуром и временским оквиром програмирања и реализације помоћи, циљевима помоћи и приоритетним областима интервенције. Наведене информације ће бити обједињене у Информацији о очекиваној међународној помоћи у периоду 2007. – 2009. година, која ће чинити саставни део Упутства за програмирање и извештавање о међународној помоћи у 2007. години<sup>30</sup>.

23. фебруара 2007. године је као полазна основа за планирање и програмирање помоћи у наредним годинама донаторској заједници представљен документ “Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. година”.

Процес извештавања о реализацији међународне развојне помоћи у 2006. години је инициран од стране МЕОИ упућивањем захтева ресорним министарствима да доставе своје извештаје о реализацији међународне помоћи у 2006. години и ажурирањем информација у ИСДАКОН бази података уз консултације са донаторском заједницом.

## **5.2 Документ “Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007. – 2009. године”**

МЕОИ је, у сарадњи са осталим релевантним институцијама<sup>31</sup>, израдило међусекторски, програмски документ “Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. година”, којим се дефинишу приоритетни програми активности у оквиру сектора, као и међусекторски приоритети, као основа за програмирање средстава међународне помоћи, а у циљу унапређења ефективности те помоћи. Сврха документа је да допринесе спровођењу реформи и стратешких циљева Владе, обезбеђивањем потребног нивоа и структуре међународне помоћи. Документ се састоји из три целине: секторски оквир - план приоритетних активности за наредни трогодишњи период по ресорима, уз преглед стратешког оквира и средњерочних циљева; међусекторски приоритети за међународну помоћ у посматраном периоду;

<sup>30</sup> Предложени Календар предвиђа израду Упутства за програмирање и извештавање о међународној помоћи у 2007. години и његово представљање ресорним министарствима

<sup>31</sup> За израду документа ангажован је Економски институт, а у изради су учествовала сва ресорна министарства, консултоване централне владине институције (Канцеларија за придруживање Европској унији, Тим за спровођење Стратегије за смањење сиромаштва, Заједнички пројекат за ефикасније спровођење реформи). Међусекторски приоритети за међународну помоћ, који су детаљније обрађени у другој глави документа, разматрани су и одобрени од стране Владине Комисије за координацију хуманитарне и развојне помоћи.

макроекономске пројекције за период 2007-2009, и процена потребне екстерне подршке. Планирано је да се документ ревидира и ажурира годишње, како би се стално обухватао период од три године што је захтев Европске комисије и у складу је са њеним програмским и планским правилима за период од 2007-2013.

Средства која су већ обезбеђена за финансирање програма/ пројеката представљених у документу из сопствених извора (буџет и Национални инвестициони план) су укључена у преглед приоритетних програма, у циљу побољшања конзистентности и комплементарности у коришћењу иностраних и националних извора финансирања. Током процеса програмирања, Министарство за економске односа са иностранством ће обезбедити консултације релевантних националних институција и донаторске заједнице по секторима, да би се обезбедио дијалог о конкретним питањима секторске политике и приоритетних програма између страна, и дефинисање пројектних идеја у складу са постављеним циљевима.

Документ је усвојила Влада Србије 11. јануара 2007. године.

Наредни кораци у вези са ревидирањем и ажурирањем документа на годишњем нивоу били би:

- Програмирање међународне помоћи на бази документа "Потребе Републике Србије за међународном помоћи 2007-2009"
- Планирано ажурирање документа на годишњем нивоу
- Веће ангажовање око потреба на локалном нивоу
- Укључивање осталих институција осим ресорних Министарстава у процес
- Надгледање постигнутог нивоа употребе домаћих и спољних ресурса
- Анализа ефекта међународне помоћи у свим или пилот секторима

### **5.3 Примена концепта подршке сектору**

МЕОИ је, у сарадњи са представницима Министарства за рад, запошљавање и социјалну политику, Министарства просвете и спорта, Министарства привреде, а у консултацијама са представницима донаторске заједнице у Србији, иницирало примену концепта подршке сектору у области подстицања запошљавања. Циљ оваквог приступа је заједнички рад надлежних институција и представника донаторске заједнице у сагледавању стратешких циљева, праваца и приоритета у датој области, дефинисању кључних програма/ пројеката за њихову реализацију, као и дефинисање таквих модалитета помоћи који ће омогућити најефикасније коришћење међународних и сопствених извора финансирања.

Као основа за дефинисање области која ће бити разматрана у оквиру поменутог концепта подршке сектору, узет је документ "Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007- 2009. година", у коме је Подстицање запошљавања- привредни развој и образовање у функцији повећања запослености, идентификовано као један од кључних међусекторских

приоритета Србије за финансирање из међународне помоћи у периоду 2007-2009. године.

У оквиру поменуте иницијативе, МЕОИ је организовало низ радних састанака са укљученим ресорним министарствима, као и уводни састанак представника Владе Републике Србије и међународне заједнице који је одржан 15. децембра 2006. године, са циљем заједничког представљања стратешких циљева, резултата као и изазова за наредни период у области подстицања запошљавања и договора о унапређењу сарадње са донаторима у погледу њихове подршке напорима Владе у тој области. На поменутом састанку донаторска заједница је информисана о ситуацији, стратешком оквиру, приоритетима и изазовима у области подстицања запошљавања, са освртом на дефинисане кључне приоритете: запошљавање младих, образовање одраслих (доживотно учење) и превазилажење проблема неусклађености система образовања, тржишта рада и захтева привреде (усклађивање понуде и тражње). На састанку је постигнут договор надлежних Владиних институција и донаторске заједнице о дефинисању кључних приоритета који ће бити тема првог састанка за подршку сектору у марту 2007. године.

#### **5.4 Подршка ресорним министарствима у процесу програмирања међународне помоћи**

Процес програмирања међународне помоћи захтева уску сарадњу МЕОИ, 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 канديدовани 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 (често су присутне флукуације запослених на овим пословима).

С тим у вези, МЕОИ је организовало низ радионица и семинара током 2006. године, на којима су представницима ресорних министарстава представљене како процедуре и политике донатора, тако и процес управљања пројектима и упутство за сачињавање предлога пројеката. Најзначајније су радионице на којима је представљен нови претприступни инструмент ЕУ, као и Смернице за сачињавање предлога пројеката финансираних из средстава ЕУ. Поред тога, представљене су процедуре, процес програмирања и формати пројеката неких билатералних донатора (Норвешка, Јапан).

## 5.5 Информациони систем ИСДАКОН

Као битан предуслов ефикасног коришћења међународне донаторске помоћи, од 2001. године развијан је информациони систем ИСДАКОН,. У почетку финансијски подржан од стране Краљевине Шведске, пројекат ИСДАКОН ИС је од 2006. године финансиран од стране СИДА и ДФИД.

ИСДАКОН ИС представља јединствену базу података, доступну путем Интернета, која даје увид у информације о донацијама, пројектима, процедурама донатора, постојећим и могућим донаторским фондовима, као и приоритетним пројектима погодним за донаторско финансирање. На основу прикупљених и обрађених података о пројектима, донацијама и организацијама, подаци су приказани кроз различите анализе и извештавања о ефектима изведених пројеката. Основна адреса на којој се налази апликација је [www.evropa.sr.gov.yu](http://www.evropa.sr.gov.yu) односно [www.europe.sr.gov.yu](http://www.europe.sr.gov.yu). На јавном делу сајта, у одељку са документима, вестима и линковима, могу се видети и друге корисне информације о принципима одобравања и праћења донаторске помоћи у Републици Србији и у свету.

Систем је развијан за потребе Владе Републике Србије кроз сарадњу МЕОИ са IMG<sup>32</sup>, уз активно учешће осталих институција, међу којима су наглашену улогу имале Канцеларија за придруживање ЕУ и Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Од октобра 2006, ИСДАКОН ИС је прешао у надлежност Владе Србије а унутар Министарства успостављен је ИТ тим који је преузео развој и одржавање ИСДАКОН-а, као и подршку корисницима и администрацију система.

Постоји могућност да се ИСДАКОН ИС искористи као инструмент за синхронизацију програмирања екстерних извора финансирања са планирањем буџета (ово је посебно значајно, имајући у виду да се од 2007. године уводи програмска класификација у процес припреме буџета). Будући да се све донације унете у ИСДАКОН ИС везују за циљ Европског партнерства, чијој реализацији доприносе, један од стандардних извештаја генерисаних у систему је инструмент за праћење спровођења приоритета из Европског партнерства. Поред тога, у поглављу о финансијској сарадњи у Споразуму о стабилизацији и придруживању, дефинисана је обавеза земље која приступа ЕУ да подноси редовне извештаје о висини донација свих донатора који с њом сарађују – подаци овог типа се чувају у ИСДАКОН ИС.

У 2006. години настављено је унапређење система, у циљу задовољавања потреба растућег броја корисника из различитих институција, организација и предузећа. У склопу ИСДАКОН-а развијен је систем за регистровање и праћење пројеката који се развијају у оквиру програма прекограничне сарадње (СВС).

Од Републичког завода за статистику добијени су први сетови података који ће бити презентовани путем мапа у ИСДАКОН ИС. На овај начин ће ресорна министарства имати увид у годишња кретања потребних статистичких индикатора, преко којих донатори такође могу да виде финансијске потребе локалног нивоа. Такође, у оквиру сарадње са Заводом за статистику, подаци о организацијама које желе да региструју корисника у ИСДАКОН-у, се проверавају у регистру правних лица - о потреби за постојањем и даљим

---

<sup>32</sup> IMG – *International Management Group*

развојем ИСДАКОН ИС, сведочи и податак да сваког месеца у просеку 15 нових организација поднесе захтев за регистрацију корисника у систему.

Министарство за економске односе са иностранством и Министарство финансија (Пројектни центар) су одржали иницијалне састанке у циљу преузимања корака ка интеграцији ИСДАКОН-а и Пројектног центра и информација о пројектима које они садрже. Такође, започета је интеграција информација из Стратегије за смањење сиромаштва у пројекте који се региструју у ИСДАКОН-у у циљу дефинисања нивоа међународне помоћи за сваки од три дефинисана стуба из Стратегије. МЕОИ је успоставило контакт са ОЕЦД-ом у циљу усклађивања ИСДАКОН система и ДАС класификације. Циљ свих поменутих активности на интеграцији постојећих информационих система и базирања на постојећим стратегијама је ефикасније и ефективније коришћење међународне помоћи, у складу са свим осталим изворима финансирања приоритетних пројеката. Крајњи резултат биће интеграција система за програмирање и праћење међународних фондова и буџетских средстава.

Систем има 739 регистрованих корисника са различитим нивоима приступа, интернет адресу на којој систем у просеку дневно посети око 260 корисника из Србије и иностранства. Сва министарства Владе, Агенција за осигурање депозита, Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе, Агенција за развој малих и средњих предузећа имају бар по једног корисника који је задужен за ажурирање података у ресору којем припада. Између осталих институција, регистроване кориснике имају: Електропривреда Србије, ЈП Електромрежа Србије, Управа Царина, Стална конференција градова и општина, око 30 амбасада и званичних представништава међународних институција (*USAID, Светска банка, EAR, EBRD, Sida, CIDA, DfID, SDC, UNDP, UN Habitat, OSCE, UNICEF* итд), лист "Новости", Радио Србобран, Радио Нови Сад, Радио Смедерево, Радио "Планета", итд. Новим правилником о начину евидентирања страних донација јединицама локалне самоуправе, који треба да буде усвојен у 2007, поред управе града Београда, управе града Нови Сад и појединих општина које су већ биле регистроване у ИСДАКОН-у, свака локална самоуправа ће имати корисника који је задужен за ажурирање података о развојним пројектима унутар своје општине или града. За ову потребу, ИТ тим МЕОИ је крајем 2006 године развио посебну интернет страницу унутар ИСДАКОН-а.

Од преузимања ИСДАКОН система, ИТ тим МЕОИ континуирано побољшава систем у виду сигурнијег архивирања података, бржег приступа подацима, администрације регистрованих корисника, генеричког обавештавања путем електронске поште (e-mail) и чувања докумената у електронској форми.

Тренутно, ИСДАКОН ИС садржи податке о преко 1.760 донаторских пројеката у Републици Србији, реализованих или у процесу реализације од 2000. до данас и пружа могућност праћења међународне помоћи према различитим критеријумима (по донаторима, секторима и статусима донације, однос најављене и реализоване помоћи, однос бесповратне помоћи и меких кредита, однос хуманитарне и развојне помоћи, према учешћу буџетске подршке). Податке о донацијама у систем уноси МЕОИ или донатори који су прошли обуку, док податке о пројектима уносе представници ресорних министарстава/чланови Међусекторске радне групе за координацију хуманитарне и развојне помоћи (ИСДАКОН мрежа). МЕОИ планира да кроз даљи развој система и оцењивање система од стране корисника подигне степен

обавезности уношења и поузданости података. У том смислу планирана је реализација анализе потреба и сугестија корисника ИСДАКОН система на основу којих ће се систем унапредити. Оно на шта треба обратити пажњу као на могућу препреку у развоју ИСДАКОН ИС је стална флукуација запослених и опасност да буџет не препозна значај одржавања и развоја ИСДАКОН ИС.

## **6. Фондови ЕУ (КАРДС и ИПА)**

### **6.1 Нови финансијски инструмент ЕУ и процес успостављања институција за управљање предприсупним инструментом**

#### **6.1.1 Основне карактеристике ИПА**

Европска комисија је, ради поједностављења начина планирања и управљања својим буџетским фондовима, донела одлуку о новом предприсупном инструменту (IPA – Instrument for Pre-accession Assistance). Главни циљ стварања новог финансијског инструмента ИПА био је да земље кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ користе јединствена и једноставнија финансијска правила која би омогућила бржу кохезију и интеграцију. ИПА садржи пет основних компоненти:

1. подршка у транзиционом процесу и изградња институција
2. регионална и прекогранична сарадња
3. регионални развој
4. развој људских ресурса
5. рурални развој.

Компоненте 1. и 2. намењене су земљама потенцијалним кандидатима, док су компоненте од 1. до 5 намењене земљама кандидатима. Републици Србији, као и другим земљама потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ биће омогућено коришћење средстава из фондова прве две компоненте. Такође, могуће је из средстава прве компоненте финансирати програми/пројекти из компоненти три, четири и пет. Разлог за овакву поделу је статус државе у односу на чланство у ЕУ (статус кандидата или потенцијалног кандидата), као и непостојање одговарајућих структура и капацитета у земљама потенцијалним кандидатима за управљање свим компонентама које се успостављају кроз увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ.

Циљ преласка са централизованог на децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ, представља постепену припрему Републике Србије за преузимање надлежности у управљању фондовима ЕУ од Европске комисије (ЕК) приликом уласка у ЕУ. Преузимањем дела надлежности у управљању фондовима, Република Србија добија прилику да успостави и практично примени неопходне интерне процедуре и структуре.

Процес увођења децентрализованог система управљања фондовима ЕУ је дуготрајан процес (у трајању од 24 до 36 месеци) и захтева директно учешће и консензус институција Владе Републике Србије. Током 2006. године Влада је



усвојила Информацију о потреби увођења децентрализованог система управљања фондова ЕУ, чиме је омогућено формирање радне групе која ће управљати процесом увођења децентрализованог система управљања фондовима. У децембру 2006. године формирана је радна група коју чине представници Министарства за економске односе са иностранством, Министарства финансија и Канцеларије за придруживање ЕУ. Радна група је основана у циљу израде Стратегије и Акционог плана децентрализованог система управљања фондовима, као и плана унапређења капацитета надлежних институција у децентрализованом систему управљања фондова ЕУ.

Прва компонента ИПА помоћи ће земљама корисницима у испуњењу политичких, економских предуслова за стицање чланства у ЕУ, односно спровођењу захтева Споразума о стабилизацији и придруживању. Један од циљева прве компоненте је и изградња административних капацитета како би се успешно одговорило процесу европских интеграција.

Друга компонента ће финансирати пројекте прекограничне сарадње институција из пограничних региона једне земље са институцијама из пограничних региона суседне земље на територији која је дефинисана самим програмом према правилима ЕУ и у областима које две земље дефинишу као приоритетне. Приоритети се дефинишу у вишегодишњим планским документима који се зову Оперативни програми.

Процес планирања ИПА подељен је на два трогодишња циклуса: 2007-2009 и 2010-2013. **Вишегодишњи индикативни финансијски оквири** дефинишу висину средстава која ће се користити у сваком под периоду, док се оквирна подела на секторе врши у складу са **Вишегодишњим програмским документом за земљу**, који усваја Европска комисија у консултативном поступку са земљом примаоцем помоћи. **Вишегодишњи програмски документ утврђује приоритете у складу са приоритетима Европског партнерства и Националним планом развоја, као и финансијска средства за финансирање утврђених приоритета у наредном периоду.** Постојање Националног плана развоја је предуслов одрживог националног развоја и предуслов који стоји на путу чланству у ЕУ.

У овом тренутку програм развоја Републике Србије није заснован на Националном плану развоја, већ се заснива на око 30 секторских стратегијских докумената, који међусобно нису повезани. Услед овог недостатка и самим тим непостојања јасних националних приоритета процес израде Вишегодишњег индикативног програмског документа, као и процес програмирања је изузетно био отежан и сведен на оквире ресорних министарстава и секторских приоритета. Такође, како су већину ових стратегијских развојних докумената радили експерти ангажовани од стране донатора, приметно је да нека министарства не познају добро и немају јасно разрађене приоритете, мере и активности које произлазе из ових стратегијских докумената.

Поред тога што подржава земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ појединачно, ИПА подржава и заједничке приоритете земаља кандидата (Хрватска, Турска, БЈР Македонија) и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ (Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, укључујући и Косово и Метохију у складу са Резолуцијом УН 1244 и Црна Гора). Наиме, циљеви тзв. Multi Beneficiary IPA (вишенаменске ИПА) су допуна националним ИПА програмима у областима у којима је регионална сарадња плодотворнија и

доводи до бољих резултата у решавању одређених питања од општег интереса за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ. МЕОИ, као Национални ИПА координатор, учествовало је на састанцима који су одржани између земаља кандидата и потенцијалних кандидата у циљу утврђивања регионалних приоритета.

Поред Вишегодишњег индикативног програмског документа **начин спровођења ИПА утврђен је у посебним имплементационим правилима**. Међутим, сви наведени документи, у тренутку израде овог извештаја, су у процесу припреме и усвајања од стране ЕК. Имајући у виду јасан календар годишњег програма употребе фондова ЕУ и непостојање наведених докумената, процес програмирања је додатно угрожен и отежан, јер се све активности заснивају на искуствима CARDS програмирања.

### **6.1.2 Програмирање ИПА 2007**

У Републици Србији Европска агенција за реконструкцију (ЕАР) била је надлежна институција за спровођење CARDS програма. Доношењем одлуке да се сви предприступни фондови замене новим предприступним инструментом, истовремено ЕК је донела одлуку да ЕАР завршава са мандатом 2008. године, као и да надлежности управљања предприступним инструментом прелазе на Делегацију ЕК. Имајући у виду одлуку да Делегација ЕК преузме надлежност над ИПА и да такве структуре нису успостављене на време, ЕК је добила сагласност од Европског парламента да ЕАР пружи подршку у процесу програмирања Влади Републике Србије, односно МЕОИ и Делегацији ЕК, током прелазног периода из CARDS у ИПА. Одлуком о дефинисању надлежности између ЕАР и Делегације ЕК, ЕАР је надлежан за програмирање и припрему Project Fiche<sup>33</sup>, као и припрему тендерске документације, док је Делегација ЕК надлежна за одобравање Project Fiche и тендерске документације, тендерски процес, као и за имплементацију уговорених пројеката.

У циљу ефикасног и брзог преноса надлежности везаних за програмирање и спровођење ИПА између Делегације Европске комисије и Европске агенције за реконструкцију и преузимања водеће улоге у процесу програмирања ИПА, МЕОИ је 1. марта 2006. године започело процес програмирања ИПА за 2007. годину. Програмирање ИПА 2007 допринело је подизању свести о значају ефикасног коришћења фондова ЕУ, побољшању програмске и планске координације између институција, као и унапређењу њихових капацитета. Процес програмирања ИПА 2007 представља први корак ка увођењу система децентрализованог управљања фондовима ЕУ у Републици, стварању услова да државни органи преузму водећу улогу у процесу програмирања фондова ЕУ, као и потврду кључне улоге ресорних министарстава у овом процесу.

Међутим, у ситуацији када преузимање надлежности између Делегације ЕК и ЕАР по питању програмирања и спровођења ИПА је регулисано тек крајем новембра 2006. године, током већег периода процес програмирања се заснивао искључиво на капацитетима националних институција. Такође, имајући у виду

---

<sup>33</sup> Project Fiche или Предлог Пројекта стандардне форме, припремљен на јасно дефинисаном обрасцу за одређени финансијски инструмент или програм који садржи јасно дефинисане додатке који су обавезни. Фиш пројекта јасно дефинише приоритетне области, предвиђене активности и изабране имплементационе методе.

непостојање одговарајућих структура у оквиру Делегације ЕК за уговарање и спровођење пројеката финансираних из ИПА, програмирање је додатно угрожено могућношћу припреме пројеката у складу са капацитетима уговорне стране.

Како се програмирање и утврђивање приоритета директно односи на спровођење процеса стабилизације и придруживања, процес програмирања је спроведен у сарадњи са Канцеларијом за придруживање ЕУ. Имајући у виду да су за подршку спровођењу реформи финансираних из ИПА потребна и национална буџетска средства, у облику кофинансирања, у првој фази процеса програмирања су били укључени и представници Министарства финансија.

У циљу успешног програмирања МЕОИ је, у сарадњи са Канцеларијом за придруживање ЕУ, припремило документ Упутство за израду предлога пројеката финансираних из фондова ЕУ. Упутство даје јасне инструкције ресорним министарствима како да припреме предлог пројекта у складу са критеријумима ЕУ (на основу Project Fiche из 2005. године) и како да идентификују приоритете у складу са приоритетима Европског партнерства. Овим документом уједно се покренуо и поступак припреме и обуке запослених у надлежним институцијама. Такође, МЕОИ и Канцеларија за придруживање ЕУ су припремиле нацрте Смерница за програмирање, као и правилник за оцену пројекта заједно са вишекритеријумском табелом вредновања појединих компоненти. Међутим, није постигнута сагласност у ресорним консултацијама да се такве структуре и успоставе.

Утврђено је основно правило приликом предлагања пројеката за финансирање из ИПА да предлагачи пројеката могу бити директни и индиректни буџетски корисници, као и невладине организације с тим да индиректни буџетски корисници и невладине организације морају да имају писмену подршку надлежног ресорног министарства.

Током програмирања, МЕОИ и Канцеларија за придруживање ЕУ обезбедиле су техничку подршку приликом идентификације приоритета, израде и модификације предложених пројеката. У циљу јасног идентификовања приоритета у складу са приоритетима Европског партнерства, као и утврђивања пројеката који би били наставак подршке КАРДС пројектима одржане су и прелиминарне консултације са представницима Делегације ЕК и ЕАР.

Током процеса програмирања ИПА 2007, представници МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ организовали су консултативне међуресорне састанке између заинтересованих страна у циљу координације институција и утврђивања приоритета у складу са приоритетима Европског партнерства и националним стратегијским документима. У периоду од 1. марта до дана подношења извештаја одржани су састанци са представницима и између представника ресорних министарстава и других институција које имају значај за програмирање фондова ЕУ (Стална конференција градова и општина, СИЕПА, Национална служба за запошљавање, Универзитет у Београду, Економски факултет, Савез рачуновођа и ревизора, Народна скупштина Републике Србије, Комесаријат за избеглице Републике Србије, Завод за интелектуалну својину, Служба за људска и мањинска права, Завод за стандардизацију, Регионална агенција за економски развој, Завод за статистику, Републички завод за развој, Привредне коморе, Агенција за МСП, Управа Града Београда и др.).

После референдума одржаног у Црној Гори и престанка постојања Државне заједнице СЦГ дошло је до преузимања надлежности Републике Србије од Државне заједнице Србија и Црна Гора. Влада Републике Србије проширена је за два ресорна министарства (Министарство одбране и Министарство спољних послова), поједина ресорна министарства преузела су додатне надлежности, док су поједине институције промениле називе. Преузимање надлежности утицало је и отежало процес програмирања МЕОИ, јер је било неопходно укључити нове институције у програмирање са истим бројем запослених и без довољног искуства и познавања рада институција државне заједнице.

Један од услова, критеријума и принципа преузимања водеће улоге у процесу управљања фондовима ЕУ је и постојање одговарајућих институција. С тим у вези, одлуком Владе МЕОИ је именовано за Националног ИПА координатора. Именовањем националног координатора предприступног инструмента ЕУ омогућено је предузимање одговарајућих активности ради несметаног и што усклађенијег вршења послова између министарстава и других државних органа, а у циљу успешне израде Вишегодишњег индикативног програмског документа и програмирања ИПА.

Вишегодишњи индикативни програмски документ за Републику Србију припрмљен је у консултативном поступку са надлежним институцијама Владе којим је руководило, као Национални ИПА координатор, МЕОИ, које је организовало координационе састанке између министарстава, обављало консултације са министарствима, затим достављало неопходна документа и информације представницима Европске комисије и обављало друге активности у циљу успешне израде Вишегодишњег индикативног програмског документа. Наведене консултације одржане су у циљу припреме и прикупљања коментара на документ и истовремено обједињавања приоритета дефинисаних у националним стратегијским документима у оквиру Вишегодишњег индикативног програмског документа. Такође, организоване су и директне консултације између ресорних министарстава, других Владиних институција као и невладиног сектора у циљу израде документа.

И поред напретка у спровођењу Стратегије реформе државне управе, државна управа у Републици Србији је суочена са комбинованим ефектима два главна проблема: slabим институционалним капацитетом и недостатком професионалне експертизе.

Ефикасно програмирање и коришћење ИПА захтева и успостављена институционална решења. Наиме, институционализација програмирања фондова ЕУ значи увођење Јединица за управљање пројектима у ресорним министарствима које би водиле процес програмирања укупног развоја сектора и по захтеву утврђивале приоритетне предлоге пројеката подобне за финансирање из средстава ЕУ. По питању институционализације, програмирање ИПА 2007 спроведено је без унапред утврђеног институционалног оквира. Недостатак институционализације програмирања ЕУ фондова је довео до недовољне координације, како унутар институција тако и између институција. Недостатак институционализације отежао је мобилисање свих релевантних учесника у процесу програмирања.

У појединим случајевима Јединице за спровођење пројеката, које су формиране у ресорним министарствима у циљу спровођења пројеката

финансираних од стране донатора, припремале су Project Fiche. Међутим, Јединице за спровођење пројекта формирају се од стране сваког донатора засебно и искључиво за период трајања пројекта. Када се пројекат заврши наведене јединице престају с радом. То значи да је израда квалитетног Project Fiche могућа само на кратак рок тј. док постоје Јединице за спровођење пројектата. Наведену праксу могуће је превазићи стварањем јединица за спровођење пројектата, одговарајућим образовањем запослених у ресорним министарствима за припрему планских докумената и развој појединачних пројектата, као запошљавањем довољног број запослених који би обављали ове изузетно сложене послове.

Већина ресорних министарстава нема довољан број запослених који би се посветили искључиво процесу програмирања, већ им је процес програмирања једна од свакодневних активности. Због овакве организације рада запослени у ресорним министарствима не могу да одговоре свим постављеним захтевима процеса програмирања и паралелно да врше своје свакодневне послове.

Током програмирања ИПА 2007 уочене су слабости и недовољна способност државних институција да дефинишу стратешке планове и приоритетне пројекте сектора унапред, и да их припреме у складу са захтевима који су постављени у Упутству за припрему Project Fiche. Један од разлога је и изузетно мали број обука и семинара који су били посвећени стратешком планирању, програмирању ЕУ фондова, управљању пројектним циклусом, изради Project Fiche и изради тендерске документације за пројекте финансиране из фондова ЕУ, што је и допринело недостатку капацитета и искуства државне администрације у овој области. Наиме, те послове је, у складу са својим овлашћењима дефинисаним у финансијским правилима CARDS програма, обављала Европска агенција за реконструкцију.

И поред спровођења Заједничког пројекта "Ка ефикаснијем спровођењу реформи - унапређењем планирања, буџетирања, праћења и извештавања", у неким од ресорних министарстава и израде Годишњих оперативних планова који би требало да укључе приоритете дефинисане у оквиру ЕП и релевантних ресорних стратегија, Project Fiche нису обухватили наведене компоненте, услед слабог квалитета Годишњих оперативних планова.

Као што је већ напоменуто, у циљу унапређења капацитета ресорних министарстава МЕОИ је кроз пројекат подршке министарству који финансирају ДФИД и СИДА организовало обуку и техничку помоћ у циљу модификације предложених пројектата. Обука се састојала од тродневног семинара о управљању пројектним циклусом (са фокусом на фазе идентификације и формулације), као и пружање техничке помоћи кроз практичан рад на модификацији Project Fiche (за модификацију су изабрани најкомплекснији Project Fiche). Семинар о управљању пројектним циклусом је био изузетно посећен, док нека од ресорних министарстава нису показала заинтересованост за практичан рад на модификацији Project Fiche.

Процес програмирања фондова ЕУ је сложен и дугорочан процес који захтева не само капацитете ресорних министарстава, учесника у процесу

програмирања, већ и капацитете и специфична знања централних институција<sup>34</sup> које руководе процесом управљања фондова.

Комплексан процес програмирања захтева и одговарајући број запослених у оквиру институције која обавља улогу Националног ИПА координатора, како би успешно одговорили свим активностима који им се постављају. Међутим, број запослених у Сектору за донације и развојну помоћ није довољан да одговори свим задацима и изазовима током програмирања. Капацитети и специфична знања ангажованих лица у Сектору за донације и развојну помоћ, као и Канцеларији за придруживање ЕУ односе се на стратешко планирање, планирање приоритета појединачних сектора, планирање и управљање екстерним фондовима, регулативе ЕУ, финансијска правила за спровођење фондова ЕУ, припрема Project Fiche и тендерске документације, као и специфична знања и оперативне способности која захтева руковођење сектором и сл. Међутим, услед недовољне обуке ангажована лица у овим институцијама не располажу потребним знањима да би могла да процењују специфичне пројекте у ресорним министарствима. Услед ових недостатка, у појединим случајевима, уместо да се унапреди и олакша процес програмирања фондова и допринесе унапређењу сарадње са ресорним министарствима, Сектор за донације и развојну помоћ и Канцеларија за придруживање ЕУ су "надгледали" овај процес и активности ресорних министарстава.

Поред наведених недостатака програмирање је додатно отежало и непостојање прецизног календара активности, као и јасно утврђених активности и послова током програмирања које морају да се благовремено и јединствено изврше у тачно утврђеном временском периоду. Такође, имајући у виду да је ЕАР надлежан и за имплементацију КАРДС пројеката, ресорна министарства нису била директно укључена у праћење реализације КАРДС активности у оквиру сектора за који су надлежни, што је додатно отежало утврђивање приоритета.

## 6.2 Програми Заједнице

У претходном буџетском периоду (2000-2006) у Оквирном споразуму било је утврђено 25 програма Заједнице<sup>35</sup> који су потенцијално отворени за земље западног Балкана. У оквиру ових 25 програма одређени програми тзв. интерни програми Заједнице са екстерном компонентом, су отворени за земље западног Балкана без финансијског доприноса (Темпус, Шести оквирни програм, LIFE и Млади).

Република Србија до сада није потписала ни један Меморандум о разумевању за учешће у неком од програма Заједнице, тако да није ни учествовала у програмима Заједнице за које је потребно утврдити опште

---

<sup>34</sup> Централне институције су: Министарство финансија – јер обезбеђује кофинансирање за све пројекте; Канцеларија Владе РС за придруживање ЕУ јер је надлежна за праћење процеса ЕУ интеграција и извештавање о њиховом развоју; МЕОИ као надлежни орган за планирање и програмирање ИПА фондова, развојне помоћи и донација.

<sup>35</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.

принципе учешћа у програму, укључујући и административне капацитете (нпр. финансијска контрола), финансијска средства за учешће, механизме учешћа у управљању програмом и др.

Што се тиче интерних програма Заједнице са екстерном компонентом захваљујући успешном конкурисању својих истраживача и њихових пројеката Република Србија је учествовала у Шестом оквирном програму. Такође, Република Србија је корисник Темпус програма који се фокусира на развој система високог образовања који је заснован економским и друштвеним реформама и на сарадњи са земљама чланицама ЕУ. Србија није била корисник програма LIFE. Наиме, иако је Србија формално имала приступ овом програму, у време када је споразум о њеном учешћу ступио на снагу последњи позив на достављање пројеката у оквиру овог програма је већ био отворен, тако да је било касно за укључивање у овај програм. Такође, Република Србија није користила програм Млади који подстиче повезивање и сарадњу младих у Европи у оквиру концепта доживотног учења и оспособљавања да буду активни грађани Европе, због непостојања националне агенције која би била одговорна за административно управљање овим програмом.

Европска комисија је донела одлуку да поједине програме Заједнице у периоду 2007 – 2013 обједини у циљу веће ефикасности, повећања буџета, јединствене управљачке структуре, поједностављавања процедуре, већег степен децентрализације, већег учешћа националних агенција у имплементацији одређених активности (тамо где постоји потреба).

Међутим, до краја 2006. године Европска комисија још није усвојила опште принципе учешћа у појединачним програмима, укључујући потребу за административним капацитетима (нпр. финансијска контрола), механизмима учешћа у управљању програмом и др.

МЕОИ је припремило Информацију о програмима Заједнице 2007-2013, коју је проследила ресорним министарствима и истовремено их позвало да искажу потребу за учествовањем у појединим програмима Заједнице. Такође, оформљена је радна група коју чине представници Министарства за економске односе са иностранством, Министарства финансија и Канцеларије за придруживање ЕУ. Задатак радне групе је да идентификује институције надлежне за праћење појединих програма, анализира способности појединих институција за вршење послова и задатака везаних за учешће у програмима Заједнице, да идентификује приоритетне програме у складу са потребама и приоритетима Републике Србије у оквиру процеса стабилизације и придруживања, одговарајуће административне капацитете, усклађеност домаћег законодавства са *acquis*, ефикасност примене усклађених прописа, као и процену расположивих националних финансијских средстава неопходних за учешће у програмима Заједнице.

### **6.3 Управљање програмима прекограничне сарадње Европске Уније**

Програми прекограничне сарадње пограничних региона земаља чланица ЕУ постоје дуги низ година и дају изузетне резултате у смањивању разлика између пограничних региона суседних земаља, али и у повећању квалитета живота у тим областима. Током спровођења ових програма појавила се потреба да се сарадња не задржи само на земљама чланицама Европске уније, него и да






се прошири на земље са којима се Унија граничи (државе које се налазе на тзв. Спољној граници Уније).

У оквиру те иницијативе, 2004. године формиран су тзв. Суседски програми. Средства за њихову реализацију у периоду од 2004.-2006. године, обезбедила је Европска унија тј. до краја буџетског периода 2000-2006.

У наредном буџетском периоду (2007.-2013.) Европска унија је овој врсти сарадње посветила посебну пажњу, отворивши могућност да у оквиру компоненте 2 новог седмогодишњег финансијског инструмента (ИПА - Прекогранична и регионална сарадња) омогући сарадњу пограничних области свих земаља, независно од фазе у процесу приступања Европској унији у којој се земље налазе.

У том смислу, у периоду 2004.-2006. године, Европска унија је Србији омогућила формирање пет програма (са земљама чланицама или кандидатима) а у оквиру новог финансијског инструмента у периоду 2007.-2013. године биће отворени програми и са осталим суседима Републике Србије (прво са Хрватском, БиХ и Црном Гором а у наредној фази очекује се отварање програма и на јужним границама Србије).

Сваки од програма се примењује на пограничном делу територије земаља које сарађују:

	Програм између Србије и Мађарске – обухвата на територији Републике Србије округе Северно-банатски, Средње-банатски, Јужно-банатски, Западно-бачки, Северно-бачки, Јужно-бачки, Сремски и Град Београд
	Програм између Србије и Румуније – обухвата на територији Републике Србије округе Северно-банатски, Средње-банатски, Јужно-банатски, Браничевски и Борски
	Програм између Србије и Бугарске – обухвата на територији Републике Србије округе Борски, Зајечарски, Нишавски, Пиротски, Јабланички и Пчињски
	Програмом прекограничне сарадње земаља Јадранског мора – обухваћена је цела територија Србије, БиХ, Хрватске, Црне Горе, Албаније и италијанске јадранске регије
	CADSES – Interreg III B програм сарадње земаља дунавског, алпског и централноевропског простора обухвата сарадњу Немачке, Италије, Аустрије, Пољске, Чешке, Словачке, Украјине, Молдавије, Румуније, Мађарске, Србије, Црне Горе, Хрватске, БиХ, Словеније, Албаније, Македоније и Грчке

### 6.3.1 Спровођење програма

Правила Европске уније за спровођење ових програма захтевају блиску сарадњу земаља учесница у програму, и то кроз формирање заједничких тела за управљање програмима. У том смислу, земља која је носилац програма (земља чланица Европске уније или земља која је у ближој фази приступања ЕУ) је домаћин Директората (Management Authority) и Секретаријата (Joint Technical Secretariat) програма. Ово су институције које спроводе програм, а управљање



врше два тела која су састављена од представника централних и локалних државних институција и цивилног сектора (Привредне коморе, удружења, асоцијације, НВО). Једно тело је Заједнички комитет за управљање програмом, а друго је Заједнички надзорни комитет. Испред Републике Србије у овим комитетима су представљени Влада Републике Србије кроз ресорна министарства у чију надлежност спадају основни циљеви програма Извршно веће Војводине, Стална конференција градова и општина и Привредне коморе. Чланови надзорног и управног комитета програма су именовани од стране институција у којима раде.

Правила Европске уније за координацију ових програма укључују и формирање Комисије за координацију програма Европске уније за прекограничну и регионалну сарадњу на националном нивоу, која врши надзор над спровођењем ових програма.

### ***6.3.2. Активности Министарства за економске односе са иностранством у спровођењу програма прекограничне сарадње ЕУ***

У циљу савлађивања процедура Европске уније за управљање фондовима који се додељују по принципу тзв. „донаторских шема“ или отворених конкурса за прикупљање пројеката, МЕОИ је 2004. године почело да ради на обуци кадрова у овој специфичној области. Због релативно малог износа средстава али и карактера програма који омогућава да се кроз њихову имплементацију прођу све фазе управљања средствима ЕУ, управљање Суседским програмима је од великог значаја за обуку кадрова Владе Србије који ће чинити основу будућег децентрализованог управљања фондовима ЕУ.

У том смислу, кроз спровођење ових програма се врши обука ширег круга корисника средстава Уније и то:

- унапређење капацитета централних и институција локалне самоуправе
- унапређење капацитета осталих корисника на локалном нивоу (НВО, коморе, асоцијације, удружења, јавне установе, образовне установе, културне институције и остале непрофитне организације) за пријављивање и спровођење пројеката по правилима ЕУ
- стварање мреже стручњака који раде на оцењивању квалитета пројеката (pool of assessors)

Техничка помоћ Европске агенције за реконструкцију:

- програм „Јачање капацитета Министарства за економске односе са иностранством за спровођење Суседских програма ЕУ (подршка јединици за управљање пројектом)“ који се реализује у сарадњи и уз додатну подршку УНДП-ја
- „Програм подршке међу-регионалној сарадњи“ – техничка помоћ три стална међународна и једног националног експерта

МЕОИ у саставу тима за управљање овим програмима има централну канцеларију у Београду и четири канцеларије на локалном нивоу за билатералне програме (Суботица, Ниш, Вршац и Бор).

Активности Министарства:

- **пре објаве конкурса**

1. припрема програмског пакета докумената у сарадњи са представницима суседне државе са једне стране и ресорним министарствима, ИВ Војводине, СКГО и осталим партнерским институцијама на територији Србије, кроз консултативни процес свих учесника обухвата:
  - припрему и анализу података за SWOT анализу територије обухваћене програмом кроз припрему упитника и спровођење низа разговора са локалним самоуправама, НВО, предузећима, коморама
  - дефинисање приоритета и мера програма на основу података добијених на терену и усклађених са националним или регионалним политикама социо-економског развоја или развоја појединих сектора
  - дефинисање модалитета за спровођење програма
2. припрема пријавног пакета докумената
  - **током трајања конкурса**
3. објављивање конкурса за прикупљање пројектних предлога – интернет страница МЕОИ, дневне новине
4. радионице, семинари, обуке на теме – садржај програма, попуњавање пријавног формулара, осмишљавање пројекта, логичка матрица, буџет пројекта, итд.
5. организовање сајмова пројектних идеја – заинтересовани предлагачи пројектата излажу своје пројектне идеје, упознају се са потенцијалним партнерима у пројекту са друге стране границе и заједнички раде на пријави
  - **након затварања конкурса**
6. прва фаза оцењивања пројектата – оцена концепта пројектата и административне усаглашености
7. одабир и обука независних оцењивача за другу фазу оцене квалитета пројектата – техничка оцена
8. припрема и подношење Извештаја о оцењивању пројектата заједно са предлогом ранг листе пројектата ЕАР-у на потврђивање и одобрење
  - **имплементација пројектата који су добили донацију**
9. припрема и слање Обавештења кандидатима којима је одобрен пројекат (Award letters) са захтевима за достављањем додатне документације и измене у буџетима пројектата
10. преговори са кандидатима којима је одобрен пројекат о изменама пројектата (budget clarifications)
11. након завршених преговора о изменама пројектата, припрема Извештаја о преговорима са кандидатима и финалног извештаја о пројектима (Explanatory note) – достављање ЕАР-у на одобрење,
12. припрема Уговора о донацији за сваки одобрени пројекат који ће кандидати потписати са ЕАР-ом

13. обука кандидата којима је додељена донација за спровођење пројеката по правилима ЕУ – обука за извештавање, јавне набавке ЕУ, планирање и спровођење промотивних активности .....
14. одобравање тендерске документације за сваки пројекат, учествовање у својству посматрача на седницама тендерских комисија, одобравање Извештаја тендерских комисија
15. контрола плаћања извршених са пројектних рачуна
16. контрола имплементације пројеката на лицу места (In-situ project visits)
17. ревизија и одобрење кварталних извештаја о имплементацији пројеката
18. израда и вођење базе података која се користи у свим фазама спровођења програма

### **6.3.3 Нови програмски циклус и обавезе Републике Србије**

Како 2006. године истиче текући седмогодишњи буџет Европске уније, а у периоду 2007.-2013. ће важити нови приступни фонд ЕУ (ИПА), сви постојећи програми сарадње са суседима се поново формулишу у складу са новим правилима прописаним од стране Европске комисије.

Током 2007. године ће почети рад на изради Програма прекограничне сарадње са суседним земљама западног Балкана. Очекује се израда програма са Хрватском, Босном и Херцеговином и Црном Гором а израда програма са Македонијом и Албанијом је предвиђена за 2008. годину.

### **6.3.4 Резултати у 2006. години**

Резултати конкурса:

Програм	Конкурс/ буџ. година	Трајање конкурса	број пријав. пројеката*	вредност пријав. пројеката (мил. ЕУР)**	број додељених пројеката <sup>+</sup>	вредност додељених донација (мил. ЕУР) <sup>++</sup>
Мађарска- Србија	2004.	15.02.2005.- 20.05.2005.	108	10.807.560,16	18	1.783.163,25
	2005.- 2006.	14.08.2006.- 18.11.2006.	119	11.582.641,37	евалуација у току	евалуација у току
Румунија- Србија	2004.	11.04.2006.- 10.07.2006.	49	6.513.669,16	15	2.144.525,29
	2005.	20.09.2006.- 18.12.2006.	86	7.724.955,00	евалуација у току	евалуација у току
Бугарска- Србија	2004. – Пр. 1	08.02.2006.- 10.04.2006.	105	3.836.794,29	11	414.001,45
	2004. – Пр. 2	18.04.2006.- 17.07.2006.	72	7.197.628,45	12	1.419.673,92
Јадрански програма	2004.- 2006.	10.11.2005.- 07.03.2006.	136	11,272,497.42	евалуација у току	евалуација у току
КАДСЕС	2004.- 2006.	26.09.2005.- 07.11.2005.	33	3,922,918.81	7	910,270.00

\* Укупни број пријављених пројеката са српским учесницима

\*\* Укупна вредност пријављених пројеката са српским учесницима

<sup>+</sup> Укупан број пројеката који су добили донацију

<sup>++</sup> Укупна вредност донације из КАРДС средстава за пројекте који су добили донацију

Током спровођења програма, Министарство је имало следеће активности:

- припрема и организовање 8 конкурса за прикупљање пројеката
- у оквиру конкурса организовано укупно 43 семинара и радионица на локалном нивоу (Нови Сад, Суботица, Вршац, Ниш, Пожаревац, Врање, Лесковац, Панчево, Зрењанин, Кикинда, Сомбор, Бор, Сремска Митровица, Бечеј, Сента, Бачка Топола, Кладово, Пирот, Зајечар) са више од 1000 учесника
- организовање 5 сајмова пројектних идеја за 4 програма прекограничне сарадње (Београд, Пирот, Драгоман, Суботица, Темишвар) са више од 800 учесника од чега је на форуму за програм КАДСЕС који је одржан у Београду учествовало око 300 учесника из 18 земаља
- оцењивање у првој фази 703 пројеката и организовање и надзор друге фазе оцењивања 583 пројекта
- формирање кадровског потенцијала уз избор и обуку 24 стручњака за оцењивање квалитета пројеката
- припремљено 63 Уговора за пројекте
- организовано 5 радионица за имплементацију пројеката са представницима 40 институција које су потписале пројектне Уговоре са ЕАР-ом
- прегледано и одобрено 29 тендера за јавне набавке по правилима ЕУ за 25 пројеката
- прегледано и одобрено 18 кварталних и почео рад на контроли шестомесечних извештаја о реализацији пројеката
- за програм са Мађарском извршене две рунде контроле пројеката на терену – укупно 34 посете пројектима
- у току припреме програма прекограничне сарадње за финансијски инструмент ИПА за период 2007-2013., израђена анализа потреба на терену (SWOT анализа) за чију припрему је обављено 158 разговора са институцијама на локалном нивоу од чега 37 општина, 99 предузећа и 27 осталих институција (НВО, развојне агенције, привредне коморе, окрузи итд.)

## **6.4. Закључци**

### ***6.4.1 Проблеми са којима се Министарство за економске односе са иностранством сусреће у спровођењу програма***

- **Опште**

- мали број запослених који раде на спровођењу програма - ограничење при запошљавању државних службеника због чега је велика оптерећеност службеника што повећава могућност грешака у раду
- ниске плате запослених – како је за имплементацију донаторских програма по правилима ЕУ неопходна врло специфична експертиза која у веома малом броју постоји у Србији а захтевана је и у међународним организацијама и НВО (које нуде далеко боље услове рада), запослене је врло тешко мотивисати и задржати у радном односу
- тренутно буџет Србије није у могућности да покрије све трошкове спровођења ових програма пошто је велики број састанака, радионица и семинара у земљи и иностранству на којима се захтева присуство представника Србије. Посебан проблем представљају трошкови за ангажовање независних стручњака за оцењивање квалитета пројеката

које је по правилима ЕУ обавезно а чији је рад веома скуп због специфичне експертизе

- **Проблеми на терену**

- недовољан број стручњака способних да осмисле, формулишу и спроведу пројекат
- слаб технички и финансијски капацитет институција заинтересованих за пријављивање пројеката (пошто је захтевано сопствено учешће у буџету пројекта у висини од 10% од укупне вредности пројекта)
- већи фокус потенцијалних корисника на добијање донације, уместо на осмишљавање и разраду пројектне идеје
- слаба мотивисаност јавних службеника за рад на пројектима пошто је пријављивање пројеката додатни рад а плате службеника остају исте без обзира на захтевност припреме и спровођења пројеката који се финансирају из средстава програма прекограничне сарадње
- недовољна развијеност партнерстава (недовољна сарадња са организацијама и институцијама преко границе али и са институцијама унутар земље)
- визни режим са земљама ЕУ који је посебан проблем у сарадњи са земљама Шенгенског споразума
- традиционални антагонизам између јавних и невладиних институција што утиче на квалитет пројеката
- недовољно познавање рада на рачунару и енглеског језика
- код делова територије обухваћених са два програма, већа је заинтересованост за један од програма због етнолошких, лингвистичких и културно-историјских веза (северни Банат више сарађује са Мађарском а Борски округ са Румунијом)
- превелика очекивања корисника, односно већина њих сматра да може да спроводи неколико пројеката истовремено и то најчешће са истим тимом људи у свим пројектима
- недовољна информисаност не само о Суседском програму, већ уопште о принципу рада фондова и донатора и често лоше мишљење заједнице о донацијама и донаторима
- депопулисаност пограничних регија а посебно на истоку Србије, што се одражава на број припремљених пројеката
- политичка структура општина и њихове међусобне политичко-партијске размирице
- недовољно развијен сектор цивилног друштва што се огледа у малом броју заиста активних невладиних организација које имају капацитета и могле би учествовати у овим програмима. НВО често немају захтевани финансијски капацитет
- компликоване процедуре за пријављивање и имплементацију пројеката

- значајан број школа је показао интересовање али су тврдили да, због ограничења наметнутих од Министарства просвете, нису у стању да обезбеде суфинансирање
- немогућност да се од средстава пројекта финансирају трошкови настали пре потписивања пројектних уговора (трошкови припреме пројеката, превоза, путовања...)

#### **6.4.2 Најчешће грешке при изради пројектних предлога и имплементацији пројеката**

- **На административној провери:**
  - тражени износ донације је испод минималног предвиђеног износа
  - нема декларисаног сопственог учешћа или је износ мањи од неопходног
  - пријава није написана на енглеском језику
  - недостаје изјава о партнерству
  - изостанак појединих анекса и пропратне документације
  - први и други конкурс за програме често имају различите услове конкурса и предлагачи често, иако се на радионицама изричито напомињу разлике, због инерције праве грешке (непопуњен Концепт пројекта, дуже трајање пројекта него што је конкурсом предвиђено итд.)
- **На техничкој провери:**
  - неусклађеност пројекта са стварним потребама региона (борба против компјутерског криминала иако у целој општини има мање од 100 рачунара)
  - проблеми у планирању и изради буџета (неусклађеност предвиђених трошкова са циљевима пројекта) и калкулацији суфинансирања
- **У имплементацији пројеката:**
  - недовољно планирање времена и ресурса за пројектне активности
  - неразумевање улога у тиму
  - неприпремљеност организације за пројектни начин рада и организовања
  - некавалитетно припремљени тендерски досијеи и извештаји о спровођењу пројеката што захтева додатно изузетно ангажовање тима у МЕОИ и локалних канцеларија (због јасне намере МЕОИ да сви пројекти буду успешни и да нема губљења средстава институције које спроводе пројекте се превише ослањају на тим МЕОИ)

#### **6.4.3 Тенденције**

- након првих објављених конкурса сакупљено је значајно искуство које је употребљено у току спровођења наредних конкурса. Ова чињеница, као и то што су пре другог конкурса за програме и локалне канцеларије постале оперативне, је резултовало знатним повећањем броја заинтересованих за учешће у програмима (у просеку 50%) и броја пријављених пројеката (за програм са Мађарском где је већа економска развијеност 11% а за програм са Румунијом чак 40%)

- постоји тенденција да исте институције пријављују пројекте због недостатка капацитета у мањим институцијама и организацијама и због несклоности да се склапају партнерства међу разнородним организацијама
- иако и даље постоји антагонизам, у другом конкурс у је знатно повећан број јавно - приватних и партнерстава између владиног и невладиног сектора
- дефицит партнера из земаља чланица ЕУ због већих и занимљивијих ЕУ фондова доступних у тим земљама
- политички проблеми на нивоу локалних самоуправа повећавају незаинтересованост општина, градова и јавних предузећа да подносе пројекте
- највећи број пријава долази из најужег пограничног појаса
- недостатак нових и квалитетнијих пројектних идеја
- чест је случај да су добре идеје слабо разрађене у пријави, а да су добро написане пријаве са slabим садржајем
- далеко је већи број заједничких пројеката, што показује да су организације које заједно пријављују пројекте заиста оствариле сарадњу и спремне су да реализују сложеније пројекте
- и поред свих проблема као апликанти у највећем броју појављују се Скупштине Општина због стабилних извора прихода, финансијског капацитета и могућности за обезбеђење суфинансирања

#### **6.4.4 Стечено искуство**

- постојање канцеларија на локалном нивоу је од изузетне важности за квалитет рада Министарства. Недовољно развијеним подручјима се не посвећује пажња те је додатни захтев да корисници из пограничних предела на консултације долазе у Београд изузетно неповољно утиче на став према програмима
- наставити са организовањем радионица и инфо дана једнаким интензитетом и више се фокусирати на специфичне циљне групе (средње школе, студентске асоцијације, факултете, културне институције, спортска удружења, неразвијене општине) пошто је ту запажен мали капацитет
- организовати радионице, семинаре, округле столове у периоду који није везан за конкурс (континуирани рад) о разради пројектних идеја са примерима, нешто више информација везаних за сам формулар, радионице о логичкој матрици и управљању пројектним циклусом. Обзиром да су у многим апликацијама, уочени базични проблеми (израда буџета, дефинисање основне логике пројекта, достављање комплетне документације .....), потребно је организовати једнодневне или дводневне интерактивне радионице, на којима треба пружити мање искусним организацијама све неопходне информације.
- наставак рада на организацији Сајмова пројектних идеја или Форума за тражење партнера

- више обуке за запослене у МЕОИ и кориснике о тендерском досијеу и евалуацији
- обуке о вештинама извештавања за кориснике средстава

## 7. Будуће активности и изазови

Као и до сада, готово сва развојна помоћ обезбеђена Републици Србији усмерена је на испуњење њеног главног стратегијског циља – интеграције у ЕУ. У том смислу, пројекти/програми помоћи ће бити, и у будућем периоду, усмерени ка достизању стандарда које од земаља у процесу придруживања захтева Европска унија (усвајања и примене *acquis communautaire*). Свакако треба очекивати да ће један од основних приоритета, односно циљева међународне помоћи убудуће бити подизање капацитета државне администрације (укључујући и локалну самоуправу) како би била у стању да одговори бројним и сложеним захтевима изградње законодавног и институционалног оквира, обезбедила његово успешно спровођење, унапредила стратешко планирање унутар сваког сектора и произвела одговарајуће пројекте/програме и циљу његовог постепеног спровођења.

Такође, једна од основних тенденција међународне помоћи, забележена у земљама у транзицији, је и постепен али сигуран пораст учешћа повољних кредита у односу на бесповратна средства<sup>36</sup> у укупном нивоу развојне помоћи, што је свакако за очекивати и у случају Републике Србије.

Најважније активности на пољу изградње капацитета државне администрације биће активности усмерене на онај део управе који се бави европским интеграцијама. Тренутно, у скоро свим државним институцијама формиране су организационе јединице које се искључиво баве питањима везаним за ЕУ, али је још увек евидентан низак ниво капацитета (људских/кадровских и техничких) ових јединица да се озбиљно баве питањима из сопствене надлежности. Треба истаћи да у једном делу државне управе још увек не постоји довољно разумевања за терет посла које ове јединице морају да изнесу у процесу европских интеграција. У том смислу, свакако највећи изазов у наредном периоду биће успостављање тзв. Децентрализованог система управљања фондовима Европске уније. МЕОИ је, у складу са планом активности за 2006. годину, иницирало започињање активности на процени капацитета државне администрације везано за увођење ДИС. У том контексту, у току 2007. године ће се спровести пројекат подржан средствима владе Краљевине Норвешке, који треба да резултира изградњом Програмског документа о препорукама Влади Републике Србије за успостављање ДИС. Ради се о почетној фази процене тренутних капацитета и анализи стања државне управе, док ће се сам процес изградње законодавног и институционалног оквира сигурно наставити у периоду 2008.-2009. године. Потпуно је извесно да ће највећа препрека успешном функционисању ДИС бити низак ниво капацитета министарстава, те је снажна међународна подршка у том правцу више него неопходна у наредном периоду. У том смислу, потребно је да Влада изгради

<sup>36</sup> Велики пројекти изградње или реконструкције постојеће инфраструктуре моћи ће се убудуће искључиво финансирати кроз повољне кредитне аранжмане.



систематски приступ обуци запослених на припреми предлога пројеката како би се донаторска средства успешно искористила.

Недостатак апсорпционих капацитета министарстава, непостојање дефинисаних процедура које би јасно одредиле одговорности владиних институција у целом процесу програмирања ИПА фондова али и непостојање званичних прописа, докумената и процедура Европске комисије, које би требале да јасно поставе одговорности управљања фондова од стране ЕУ<sup>37</sup>, у великој мери је проузроковао временско кашњење за средства расположива у 2007. години. У том смислу, велики изазов у наредној години представљаће програмирање ИПА средстава за 2008. годину. Стварање правног и институционалног оквира за процес програмирања фондова ЕУ, са јасно утврђеним улогама и одговорностима сваке од институција укључене у овај сложени процес, представљаће један од великих изазова у наредном периоду.

Такође, један од обавезних услова за финансирање предлога пројеката биће свакако одређени проценат учешћа домаћих институција у спровођењу пројеката за које се буде тражила финансијска подршка кроз ИПА фондове<sup>38</sup>. Наведену чињеницу ресорна министарства морају имати у виду приликом планирања буџета за наредну годину, како би уопште могла потраживати средства за ЕУ подршку. С друге стране, треба очекивати да Европска комисија ускоро изађе са званичним подацима о неопходној висини (у процентима) учешћа домаћих корисника развојне помоћи у финансирању пројеката, како би планирање, односно усклађивање буџетских средстава са донаторском помоћи, било уопште могуће. Потребно је нагласити да поред ресорних министарстава, кључну улогу у процесу интегрисаног планирања међународне помоћи и буџетских средстава ће имати Министарство финансија Републике Србије. У том контексту, МЕОИ је већ отпочело консултације са Министарством финансија на наведену тему. Велики помак у том правцу биће и постепено увођење програмског буџета Министарства финансија, где ће се моћи прецизно одредити намена средстава у сектору и тиме количина оних средстава неопходних за кофинансирање донаторских програма/пројеката који су планирани за следећу годину.

Посебна пажња мора бити посвећена бољој интеграцији локалне самоуправе у процес програмирања ИПА намењене локалном нивоу. Још увек је евидентан недостатак сарадње општина у Србији и централних институција по питању одређивања заједничких секторских приоритета, односно предлога пројеката који би на системски начин подржали развој локалног нивоа. Пажња донатора би требало пре свега бити усмерена на подршку институционалном јачању локалне самоуправе. Недостатак капацитета за израду предлога пројеката у складу са правилима донаторске заједнице, пре свега Европске уније, још увек је евидентан код већине општина у Србији. Општине још увек нису иницирале процесе заједничког стратешког планирања, израде заједничких

<sup>37</sup> Све до новембра 2006. године није се знала јасна улога ЕАР у процесу програмирања ИПА 2007., док су истовремено капацитети Делегације европске комисије у Србији били лимитирани. Такође, ИПА Регулатива је усвојена тек 17. јула 2006. године, док тек предстоји усвајање Вишегодишњег индикативног програмског документа

<sup>38</sup> Обавеза финансијског учешћа корисника у реализацији пројекта је практично обавезан услов који поставља већина донатора у Републици Србији, поготову када је реч о инфраструктурним пројектима, али висина учешћа се углавном дефинише приликом дефинисања самог пројекта и варира од случаја до случаја.

предлога пројеката, али се као проблем јавља и чињеница да тренутно не постоје државне институције регионалног нивоа власти, кроз које би општине каналисале своје развојне потребе на регионалном нивоу. У том смислу, даље активности на оснивању и јачању Агенција за регионални развој<sup>39</sup> представљају један од приоритета за институционално јачање сектора локалне самоуправе. Такође, велики изазов у наредном периоду свакако ће представљати активности на увођењу тзв. НУТС<sup>40</sup> класификације региона у Републици Србији, што је један од услова за коришћење ЕУ фондова намењених равномерном регионалном развоју. Питања која се тичу законодавних и институционалних решења и њиховог спровођења за подстицање равномерног регионалног развоја у Републици Србији биће кључна за даље одређивање обима и врсте међународне помоћи на локалном нивоу.

Један од највећих изазова у 2007. години представљаће свакако побољшање квалитета података у ИСДАКОН о пројектима финансираних донаторским средствима. МЕОИ је, у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу, приступило изради Правилника о евидентирању страних донација јединицама локалне самоуправе (у складу са чланом 33. Закона о финансирању локалне самоуправе) којим се предвиђа активно укључивање општина у ИСДАКОН информациони систем, у смислу уношења података о пројектима који су финансирани средствима страних донација на локалном нивоу. Ступањем Правилника на снагу, МЕОИ очекује знатно унапређење података о развојној помоћи на локалном нивоу, што је такође један од захтева донаторске заједнице у Републици Србији и што ће допринети бољој координацији донаторских активности. У том циљу, МЕОИ је израдило Упутство за уношење података у ИСДАКОН информациони систем и пружиће сву неопходну техничку подршку општинама у повезивању са наведеном базом података. Један од могућих проблема који се могу јавити у неким општинама је слаб технички капацитет, односно недостатак рачунарске опреме и адекватне интернет везе. Како је побољшање протока информација од суштинске важности за ефикасније коришћење међународне помоћи, односно планирање приоритета, програмирања донаторских фондова и координације, министарство ће у наредном периоду настојати да прошири мрежу корисника информационог система на све потенцијалне кориснике помоћи.

МЕОИ, као институција надлежна за праћење и координацију међународне донаторске помоћи, и даље ће настојати да прати и подстиче дефинисање приоритета и пројеката који ће се финансирати средствима донаторске помоћи. У циљу даље институционализације процеса планирања, министарство је иницирало израду програмског документа: *«Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007.-2009. године»*. У циљу побољшања ефективности развојне помоћи у Републици Србији, МЕОИ је развило план програмирања свих донаторских фондова у 2007. години, који укључује и детаљан временски оквир за сваку од, планом, предвиђених активности, а који се управо заснива на наведеном програмском документу. Календар за процес програмирања и извештавања о међународној развојној помоћи Републици Србији за 2007. годину, представља први систематски

<sup>39</sup> До сада су у Републици Србији основане три такве агенције: за Шумадијско-Поморавски, Јабланички и Банатски округ уз подршку пројекта Регионални друштвено економски развој, финансиран средствима ЕУ/КАРДС 2003. године.

<sup>40</sup> Економско статистичка подела територије (Nomenclature of territorial units for statistics)

покушај да се на јединствен начин повећа транспарентност процеса управљања међународном помоћи. Такође, потребно је да се ресорна министарства руководе приоритетима дефинисаним у оквиру својих сектора приликом предлагања пројеката за финансирања из средстава међународне помоћи. МЕОИ је, за потребе унапређења процеса програмирања, израдило пројектни формулар у оквиру ИСДАКОН информационог система који ће надлежна министарства користити приликом формулисања својих предлога пројеката, предвиђених за донаторско финансирање, и који ће представљати званичне предлоге пројеката сваког сектора, а који ће свакако побољшати транспарентност самог процеса<sup>41</sup>. Свакако да ће примена наведеног документа бити од велике користи за даљи процес усклађивања Владиних приоритета са потенцијалним средствима међународне помоћи, али истовремено и велики изазов у виду доследне примене документа (како од стране министарстава тако и од стране донаторске заједнице), јер се ради о првом документу те врсте у Републици Србији.

Незапосленост је, у овом тренутку, један од највећих економских и социјалних проблема у Републици Србији. Током 2006 године, запосленост бележи пад од 1,3%. Реално је очекивати даљи раст незапослености у наредном периоду са окончањем процеса приватизације. Важно је истаћи да решавање проблема незапослености захтева више-секторски приступ, пре свега координацију образовне, социјалне, пореске, корпоративне, регионалне и других релевантних политика<sup>42</sup>. Ради решавања овог проблема Влада Републике Србије дефинисала је приоритетне мере/ активности за реализацију средњорочних циљева у области подстицања запошљавања и смањења стопе незапослености (employment generation). Министарство за економске односе са иностранством је, заједно са Министарством за рад, запошљавање и социјалну политику, Министарством привреде и Министарством за просвету и спорт у новембру 2006. године одржало почетни састанак са донаторском заједницом где је дефинисан интерресорни приоритет на бази кога ће се дефинисати предлози пројеката и у сарадњи са донаторском заједницом идентификовати евентуални расположиви фондови за њихово финансирање.

---

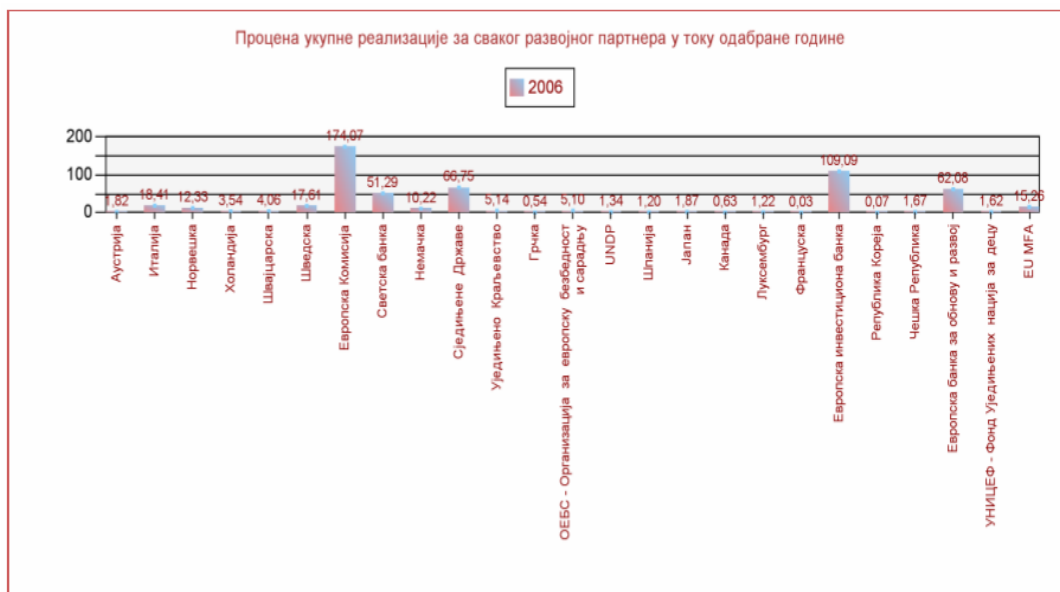
<sup>41</sup> МЕОИ ће израдити и посебно Упутство за унос предлога пројеката и пружити сву неопходну техничку помоћ сарадницима ресорних министарстава у коришћењу овог дела базе података.

<sup>42</sup> Један од закључака са састанка «Donor Harmonization on Aid Effectiveness» Београд, 2. Новембар 2006

# АНЕКСИ

## АНЕКС 1

Укупно реализована средства за сваког развојног партнера у 2006. години



## АНЕКС 2

Расподела реализованих средстава по секторима за све развојне partnере у 2006. години



### АНЕКС 3

Преглед реализације међународне помоћи по развојним партнерима за 2006. годину

#### АУСТРИЈА

Година: 2006

Развојни партнер: Аустрија

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Аустрија	1,82	1,82
<b>Укупно</b>	<b>1,82</b>	<b>1,82</b>



## ГРЧКА

Година: 2006

Развојни партнер: Грчка

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Грчка	0,54	0,54
<b>Укупно</b>	<b>0,54</b>	<b>0,54</b>



## ЕВРОПСКА БАНКА ЗА ОБНОВУ И РАЗВОЈ

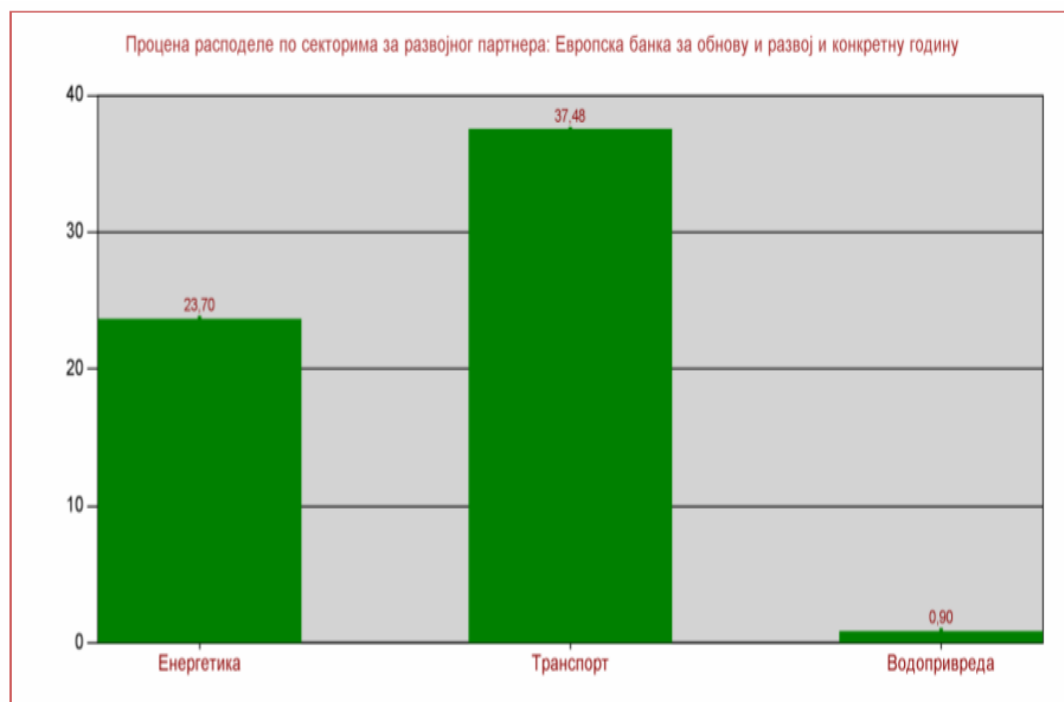
Година: 2006

Развојни партнер: Европска банка за обнову и развој

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Европска банка за обнову и развој	62,08	62,08
<b>Укупно</b>	<b>62,08</b>	<b>62,08</b>



## ЕВРОПСКА ИНВЕСТИЦИОНА БАНКА

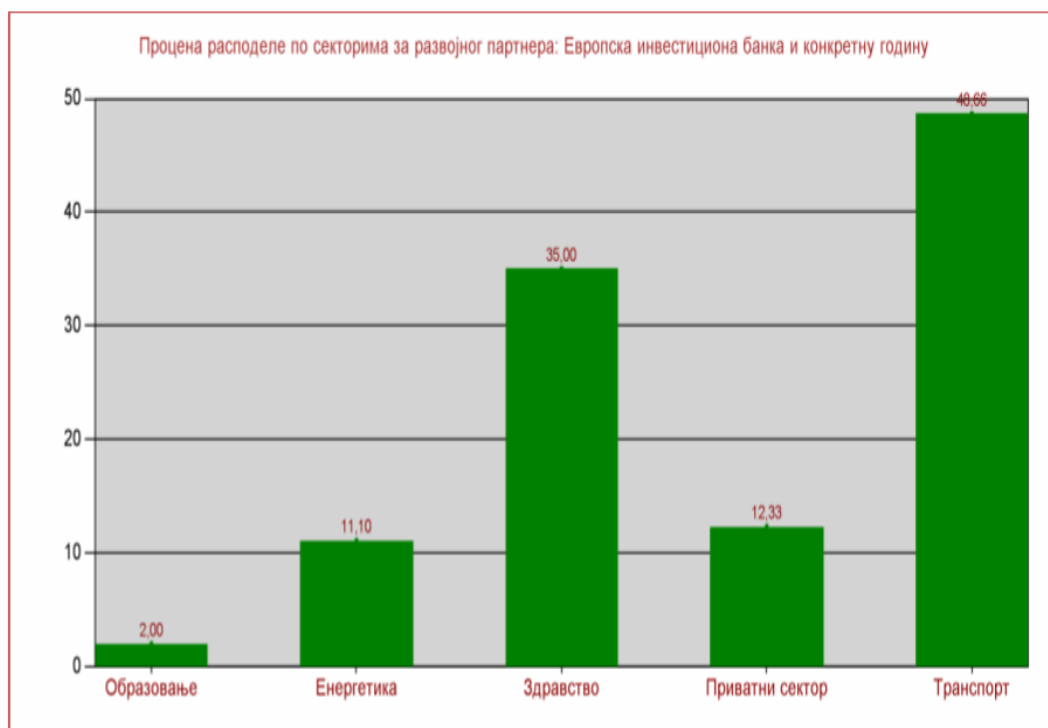
Година: 2006

Развојни партнер: Европска инвестициона банка

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Европска инвестициона банка	109,09	109,09
<b>Укупно</b>	<b>109,09</b>	<b>109,09</b>





## ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

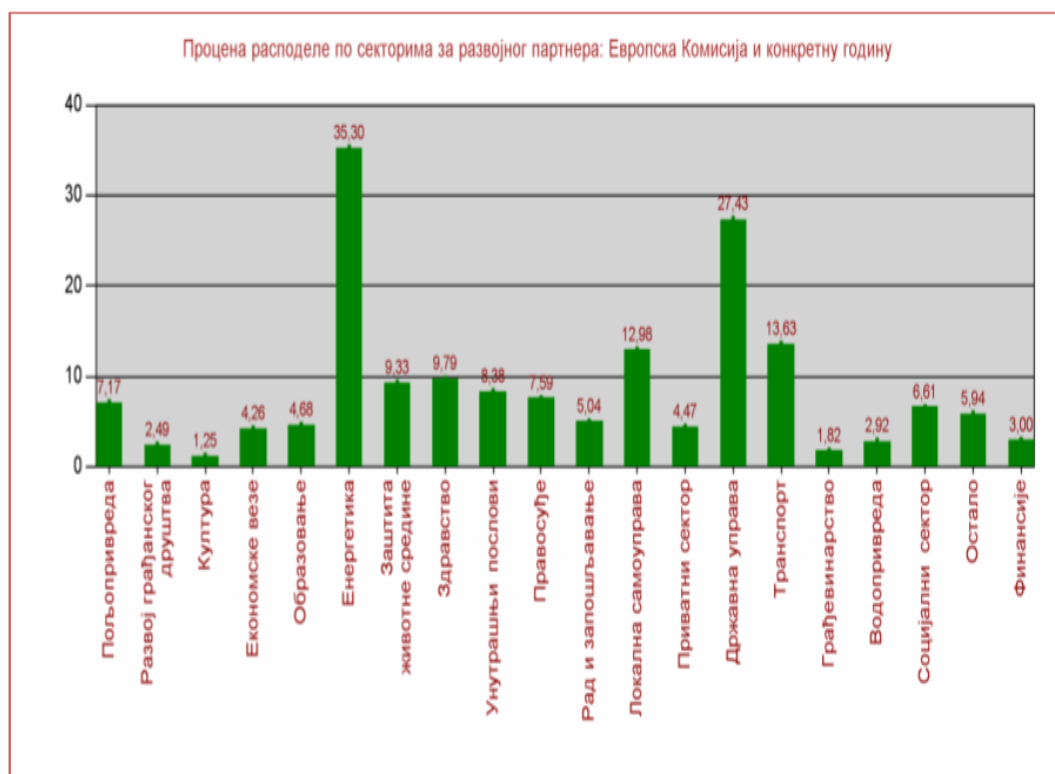
Година: 2006

Развојни партнер: Европска Комисија

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Европска Комисија	174,07	174,07
<b>Укупно</b>	<b>174,07</b>	<b>174,07</b>



## ЕУ МФА

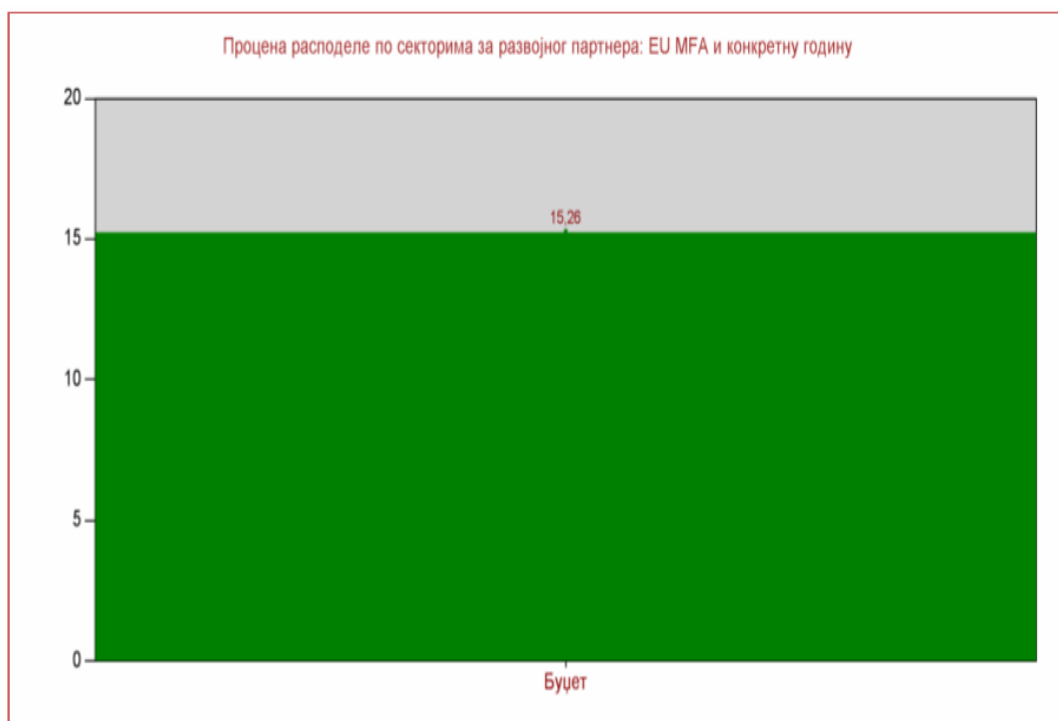
Година: 2006

Развојни партнер: ЕУ МФА

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
ЕУ МФА	15,26	15,26
<b>Укупно</b>	<b>15,26</b>	<b>15,26</b>



## ИТАЛИЈА

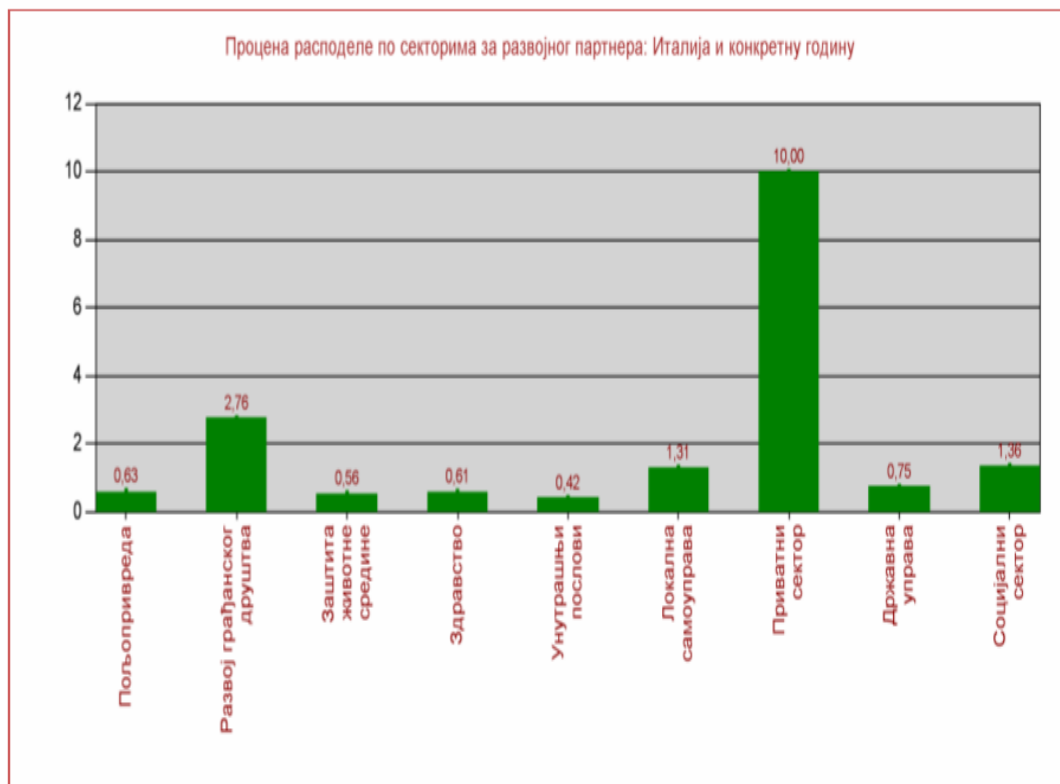
Година: 2006

Развојни партнер: Италија

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Италија	18,41	18,41
<b>Укупно</b>	<b>18,41</b>	<b>18,41</b>



## ЈАПАН

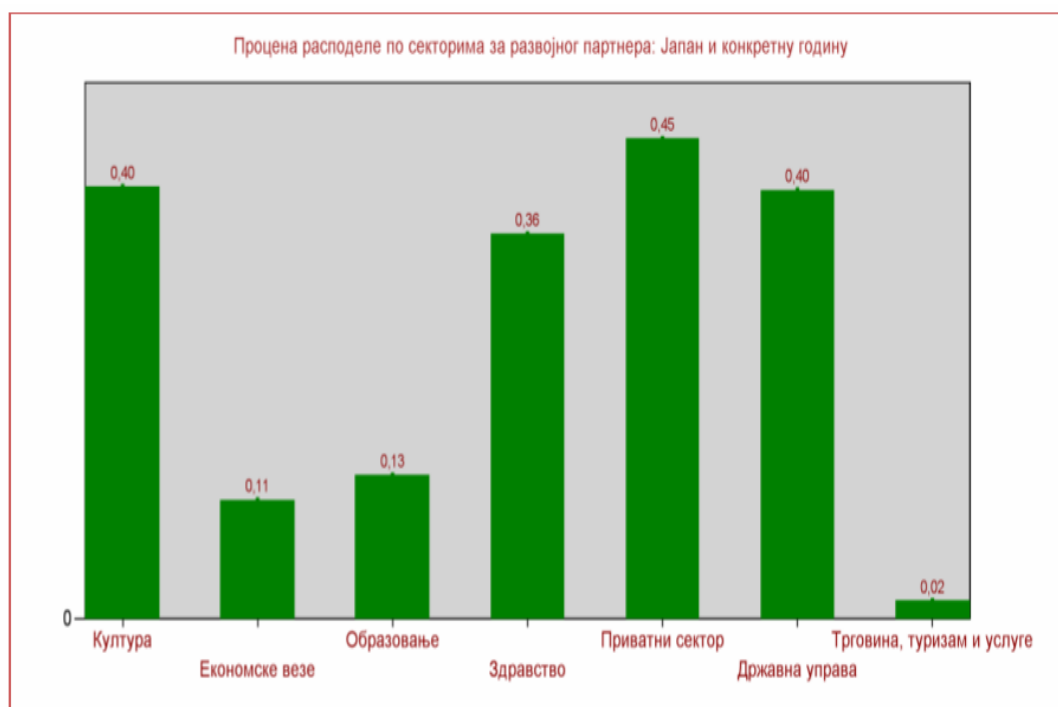
Година: 2006

Развојни партнер: Јапан

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Јапан	1,87	1,87
<b>Укупно</b>	<b>1,87</b>	<b>1,87</b>



## КАНАДА

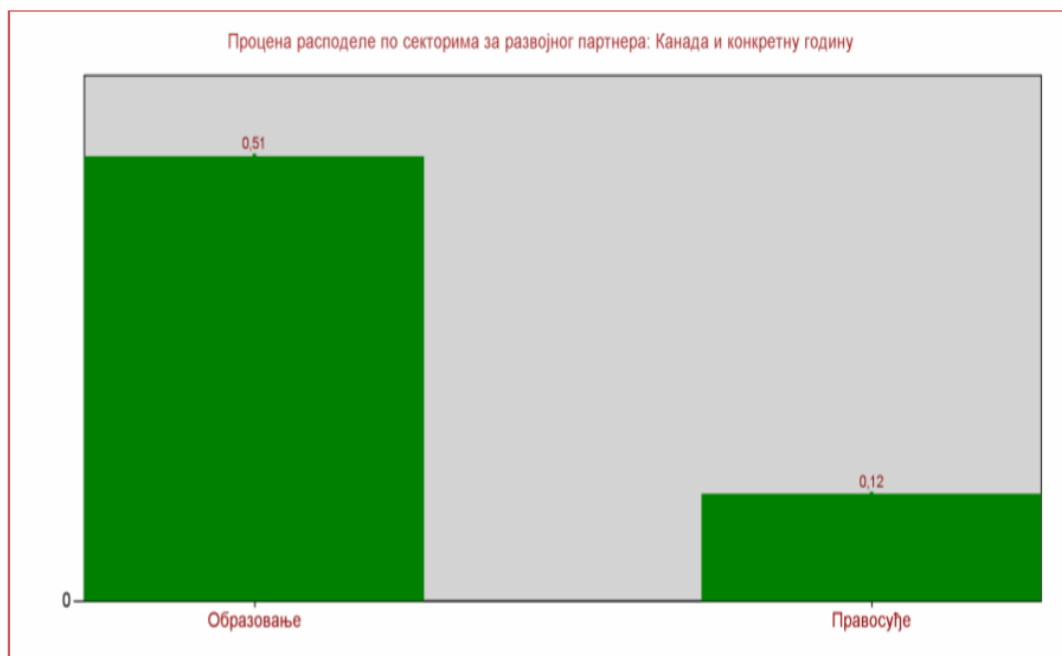
Година: 2006

Развојни партнер: Канада

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Канада	0,63	0,63
<b>Укупно</b>	<b>0,63</b>	<b>0,63</b>



## ЛУКСЕМБУРГ

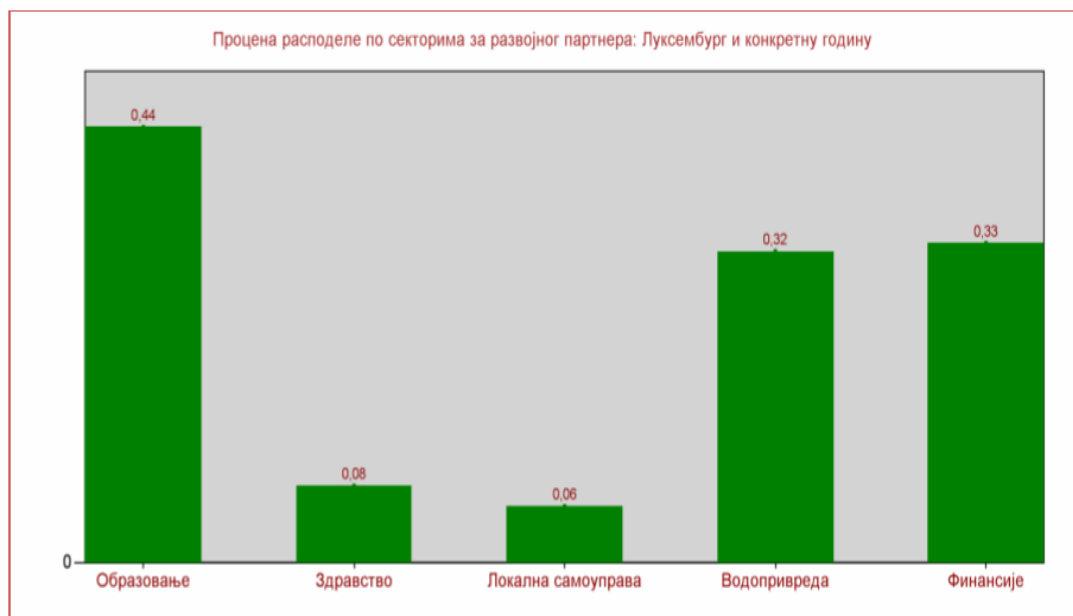
Година: 2006

Развојни партнер: Луксембург

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Луксембург	1,22	1,22
<b>Укупно</b>	<b>1,22</b>	<b>1,22</b>



## НЕМАЧКА

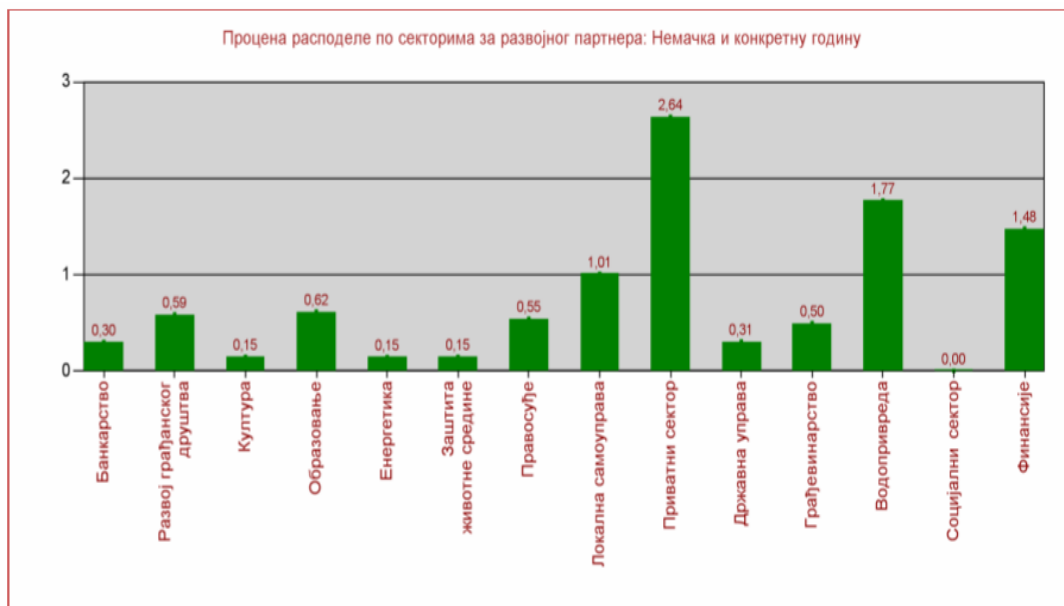
Година: 2006

Развојни партнер: Немачка

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Немачка	10,22	10,22
<b>Укупно</b>	<b>10,22</b>	<b>10,22</b>



## НОРВЕШКА

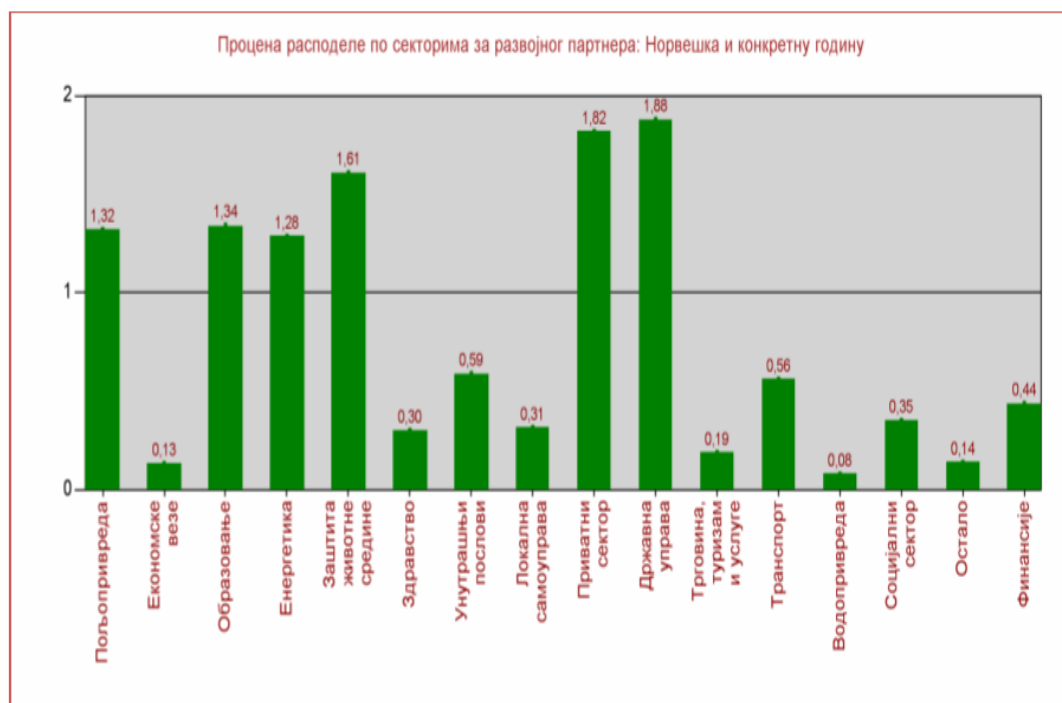
Година: 2006

Развојни партнер: Норвешка

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Норвешка	12,33	12,33
<b>Укупно</b>	<b>12,33</b>	<b>12,33</b>





## ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу<sup>43</sup>

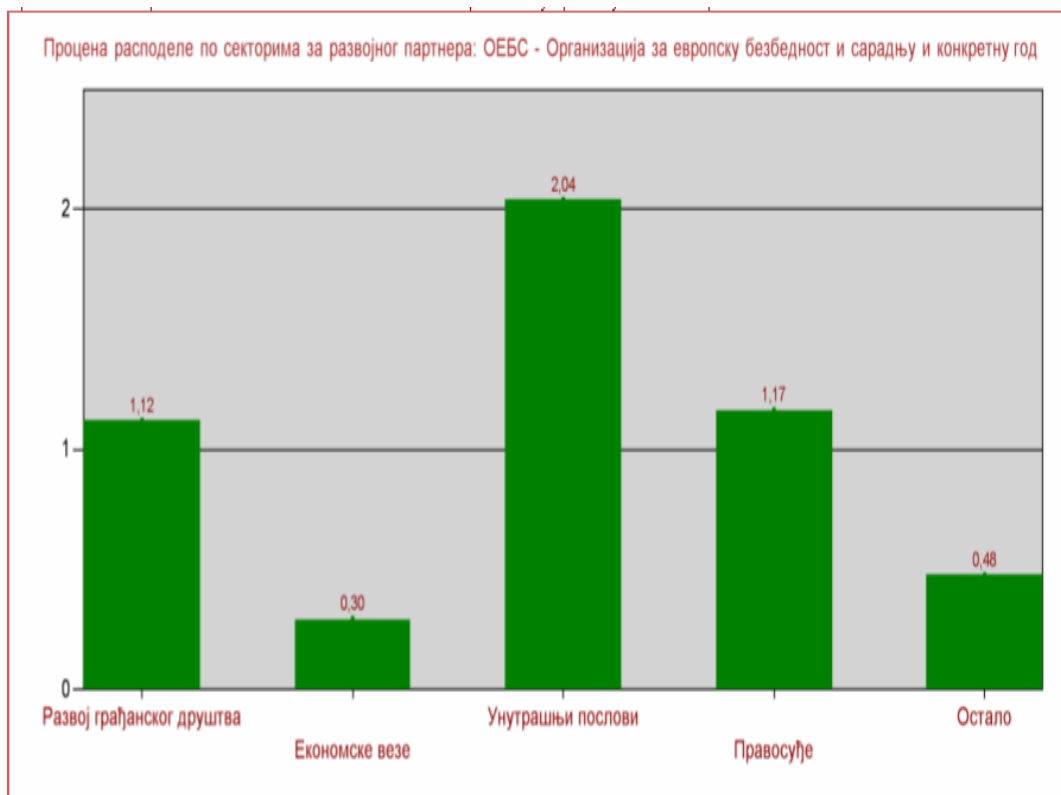
Година: 2006

Развојни партнер: ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
ОЕБС - Организација за европску безбедност и сарадњу	5,10	5,10
<b>Укупно</b>	<b>5,10</b>	<b>5,10</b>



<sup>43</sup> Активности у оквиру програма демократизације су укључене кроз сектор развој грађанског друштва

## РЕПУБЛИКА КОРЕЈА

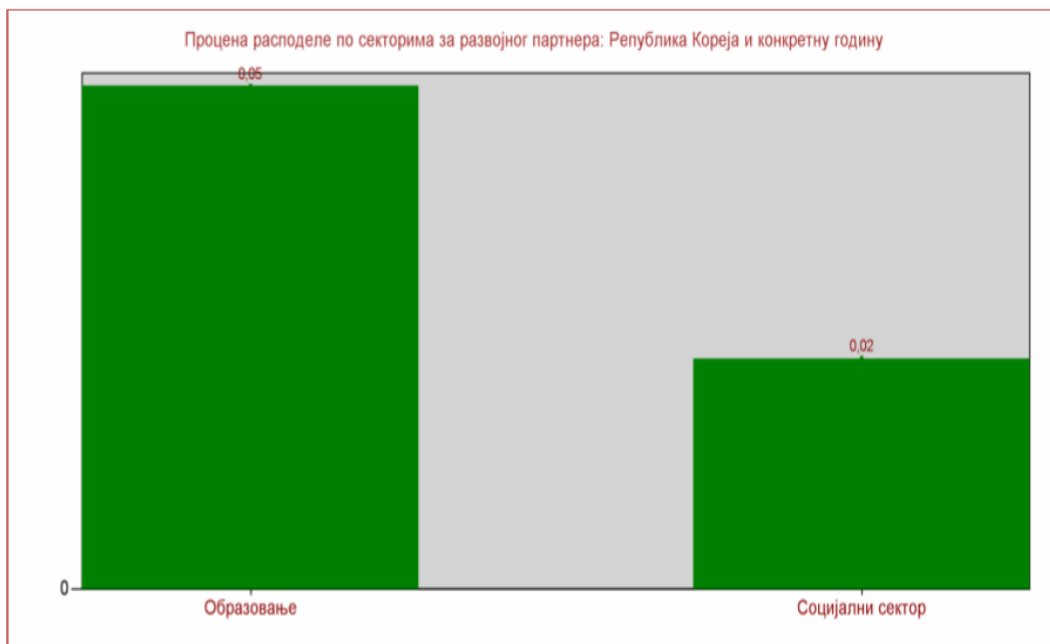
Година: 2006

Развојни партнер: Република Кореја

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Република Кореја	0,07	0,07
<b>Укупно</b>	<b>0,07</b>	<b>0,07</b>



## СВЕТСКА БАНКА

Година: 2006

Развојни партнер: Светска банка

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

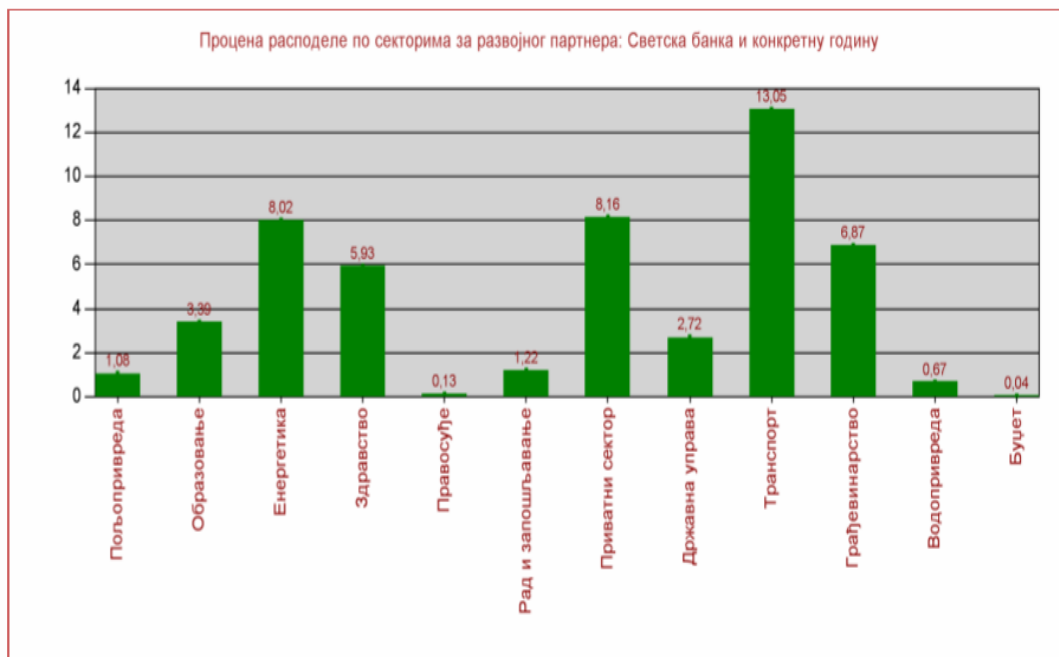
	2006	Укупно
Светска банка	51,29	51,29
<b>Укупно</b>	<b>51,29</b>	<b>51,29</b>

Година: 2006

Развојни партнер: Светска банка

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра



## СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ

Година: 2006

Развојни партнер: Сједињене Државе

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Сједињене Државе	66,75	66,75
<b>Укупно</b>	<b>66,75</b>	<b>66,75</b>



## УЈЕДИЊЕНО КРАЉЕВСТВО

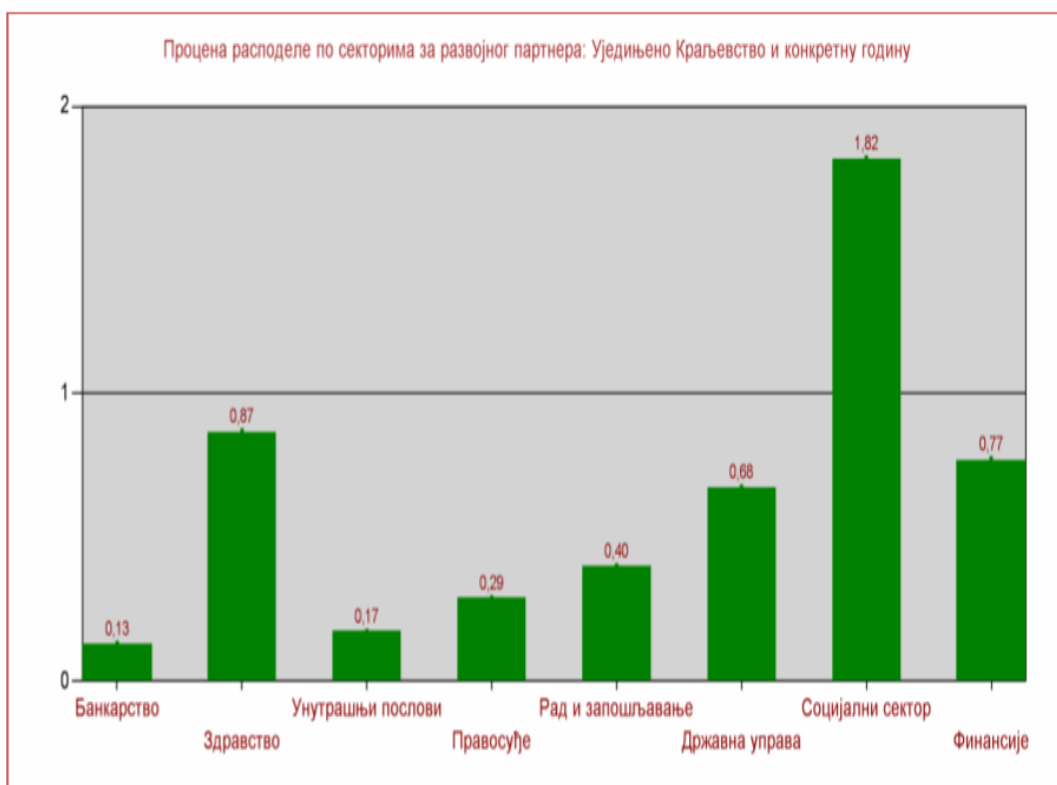
Година: 2006

Развојни партнер: Уједињено Краљевство

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Уједињено Краљевство	5,14	5,14
<b>Укупно</b>	<b>5,14</b>	<b>5,14</b>



Година: 2006

Развојни партнер: UNDP

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
UNDP	1,34	1,34
<b>Укупно</b>	<b>1,34</b>	<b>1,34</b>



<sup>44</sup> У 2006. години УНДП је имплементирао финансијска средства у вредности од 11,5 милиона долара, од којих 1,8 милиона долара сопствених средстава и 9,6 милиона долара других донатора. Највећи УНДП донатори у Србији су: ЕАР, Холандија, Сида, Аустрија.

Донатор	Реализовано у 2006. години
ЕАР	6,751,207
Холандија	2,604,950
Сида	1,881,919
Аустрија	1,816,435

## УНИЦЕФ

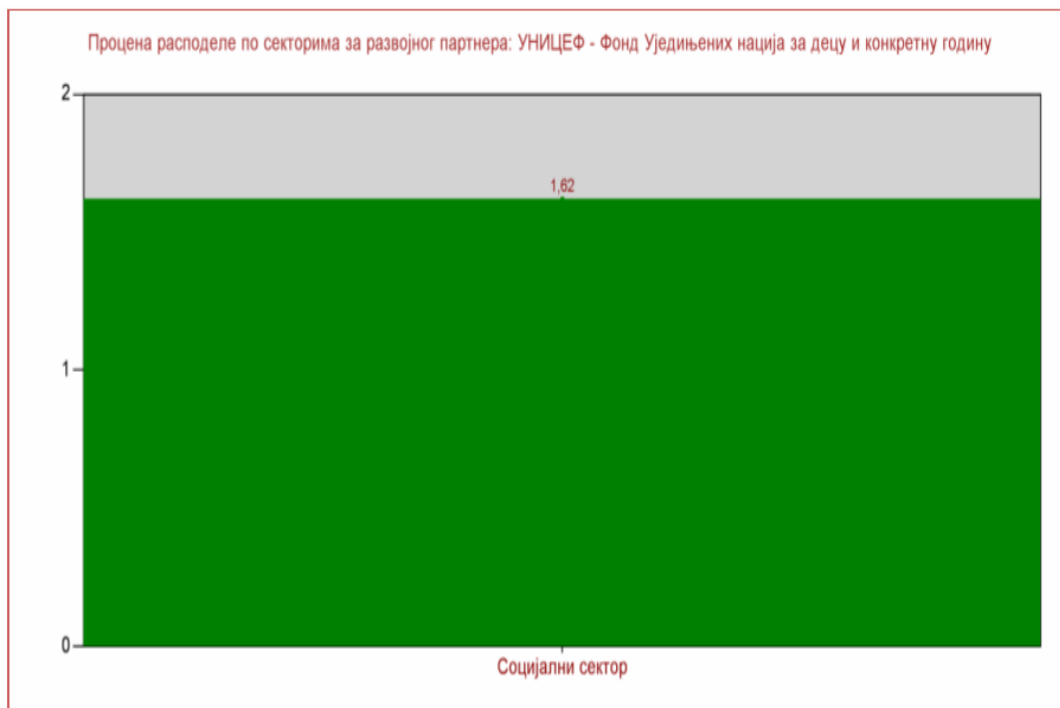
Година: 2006

Развојни партнер: УНИЦЕФ - Фонд Уједињених нација за децу

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
УНИЦЕФ - Фонд Уједињених нација за децу	1,62	1,62
<b>Укупно</b>	<b>1,62</b>	<b>1,62</b>



## ФРАНЦУСКА

Година: 2006

Развојни партнер: Француска

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Француска	0,03	0,03
<b>Укупно</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>





## ХОЛАНДИЈА

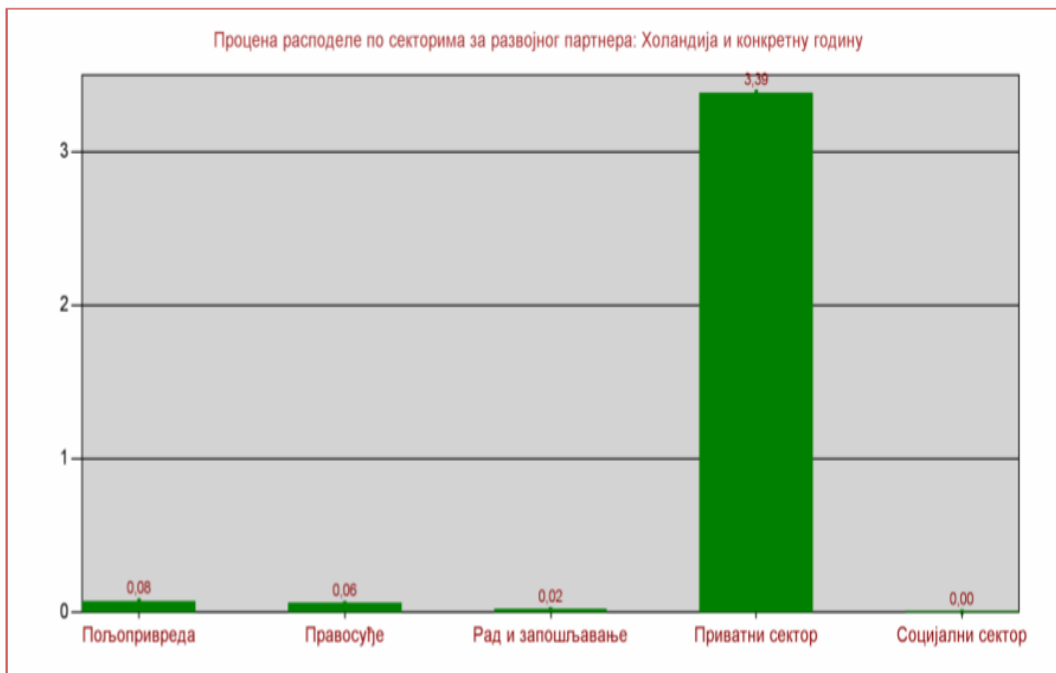
Година: 2006

Развојни партнер: Холандија

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Холандија	3,54	3,54
<b>Укупно</b>	<b>3,54</b>	<b>3,54</b>



## ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

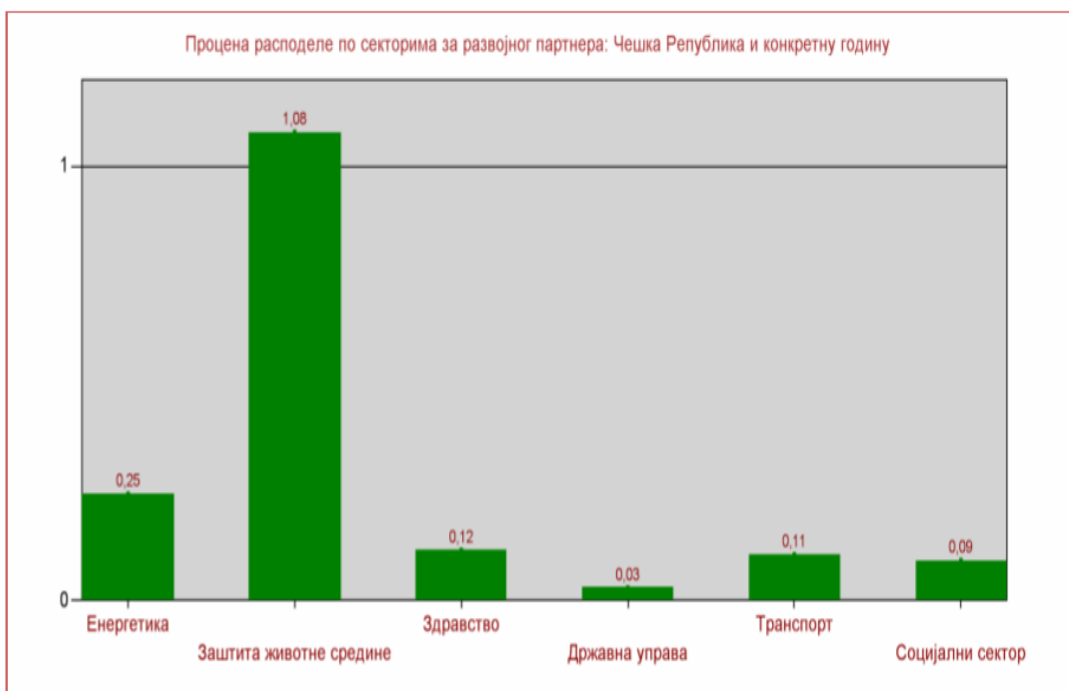
Година: 2006

Развојни партнер: Чешка Република

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Чешка Република	1,67	1,67
<b>Укупно</b>	<b>1,67</b>	<b>1,67</b>



## ШВАЈЦАРСКА

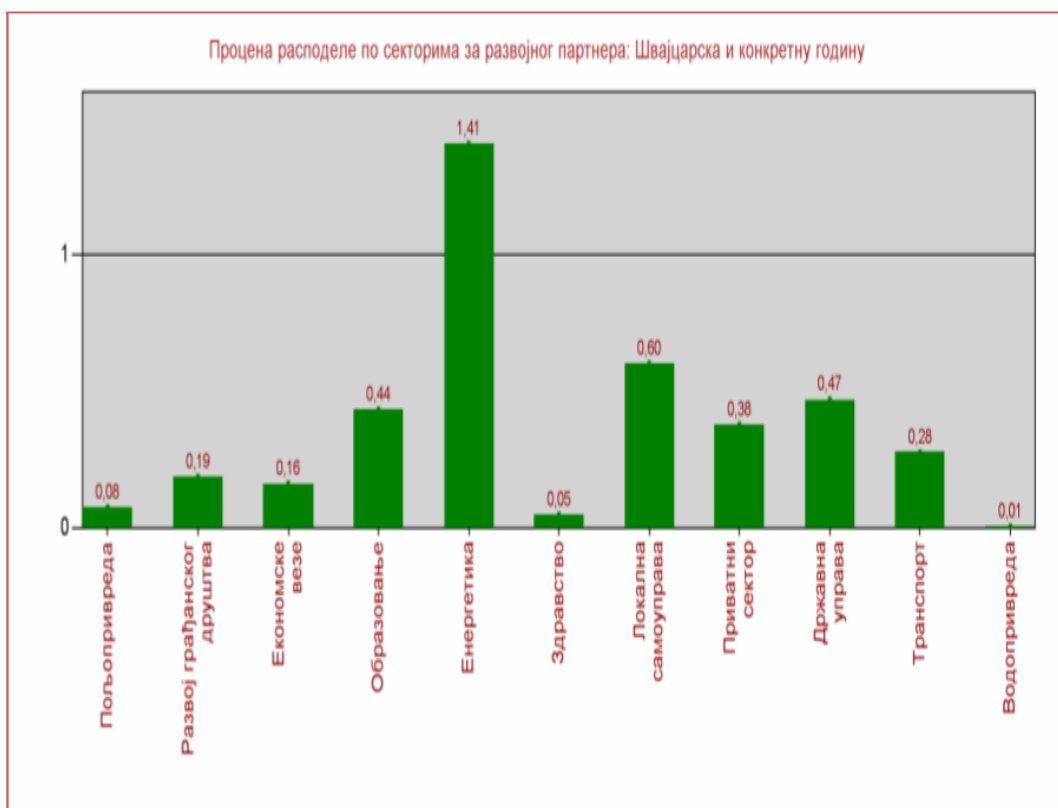
Година: 2006

Развојни партнер: Швајцарска

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Швајцарска	4,06	4,06
<b>Укупно</b>	<b>4,06</b>	<b>4,06</b>



## ШВЕДСКА

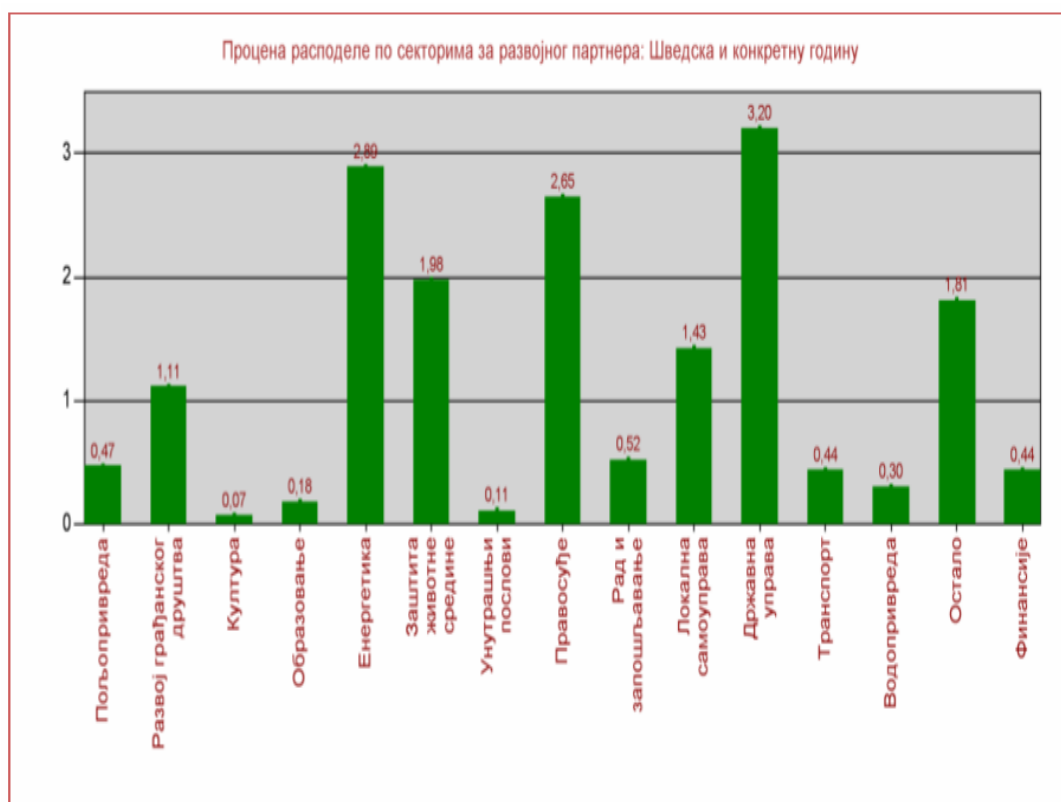
Година: 2006

Развојни партнер: Шведска

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Шведска	17,61	17,61
<b>Укупно</b>	<b>17,61</b>	<b>17,61</b>



## ШПАНИЈА

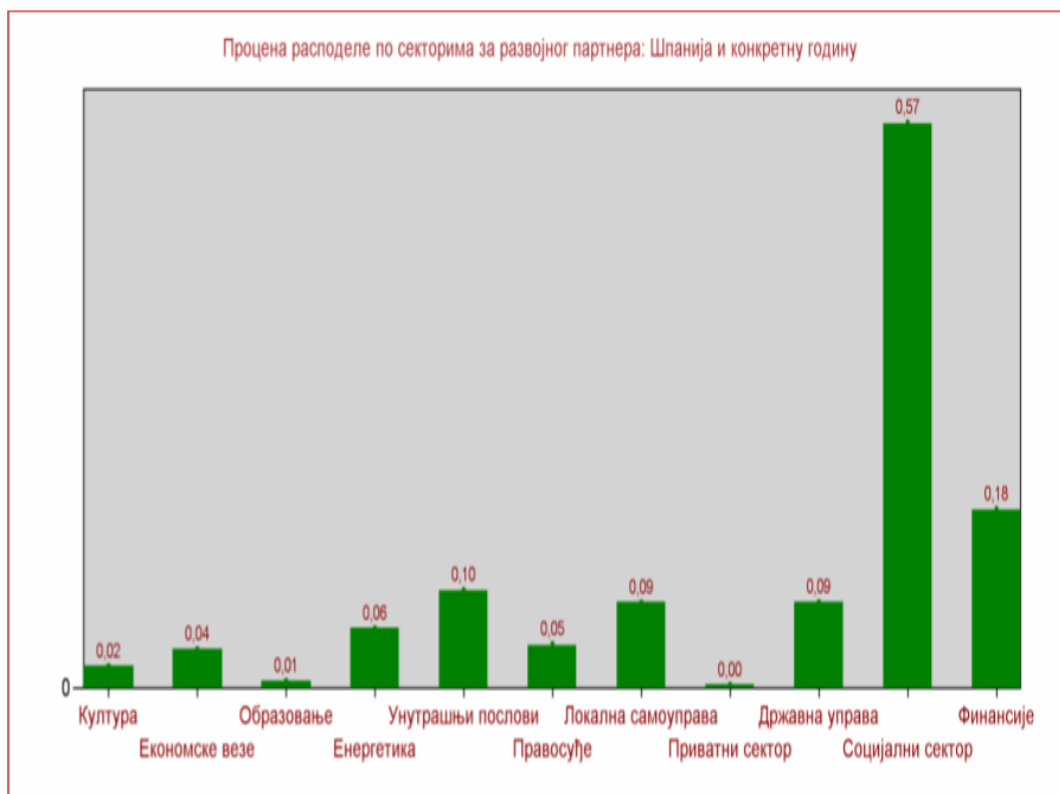
Година: 2006

Развојни партнер: Шпанија

Врста помоћи: <Све врсте помоћи>

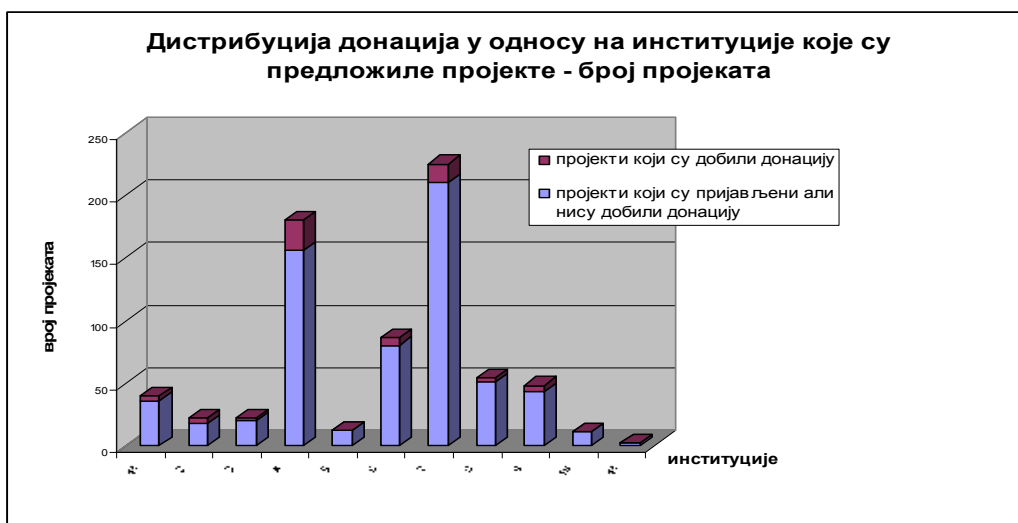
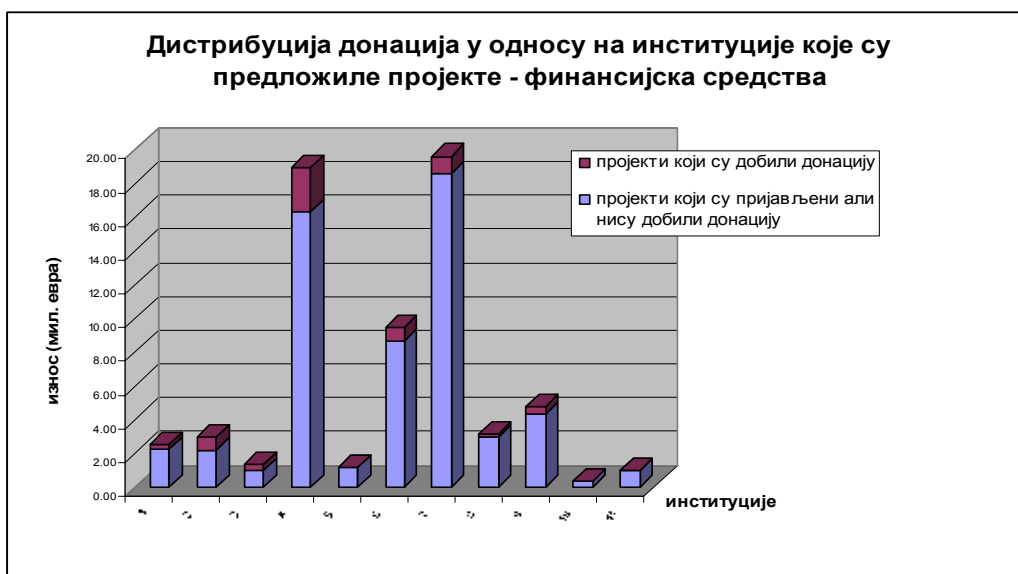
Вредности су изражене у милионима евра

	2006	Укупно
Шпанија	1,20	1,20
<b>Укупно</b>	<b>1,20</b>	<b>1,20</b>



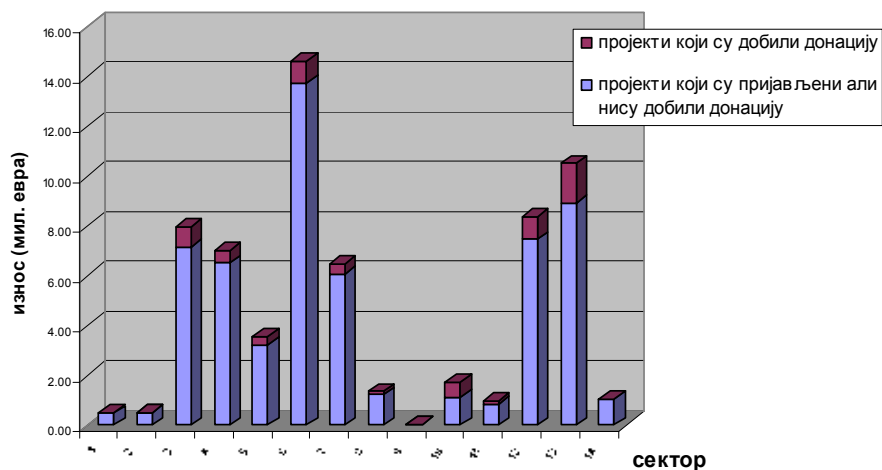
## АНЕКС 4

Управљање програмима прекограничне сарадње Европске уније – графикони и мапе

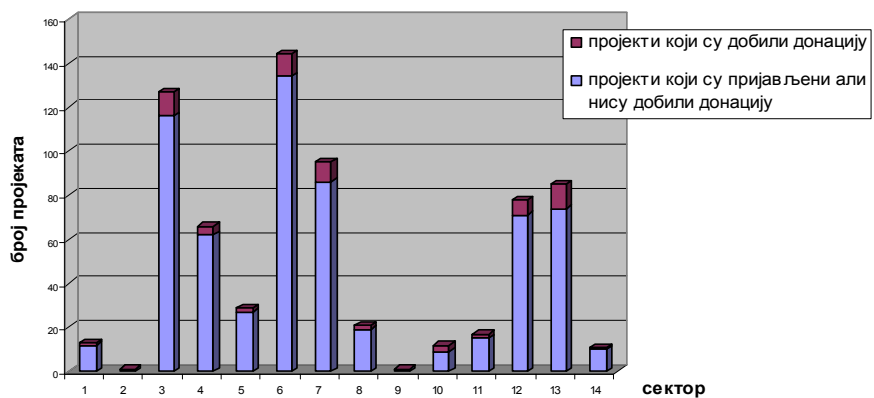


1. агенције
2. јавна предузећа
3. културне институције
4. локална самоуправа
5. министарства
6. научне институције
7. НВО
8. образовне институције
9. привредне коморе
10. спортска удружења
11. здравствене институције

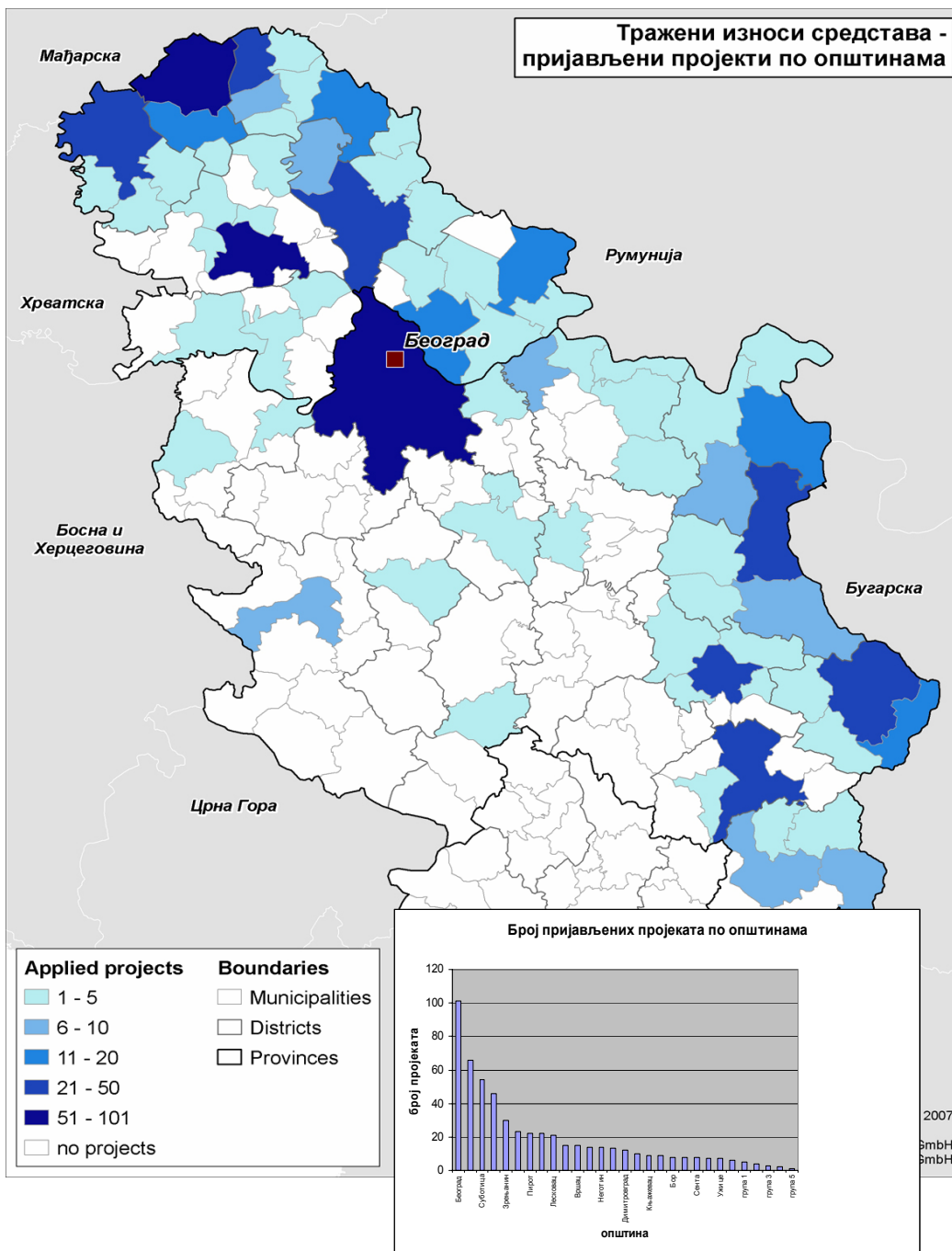
### Дистрибуција донација у односу на секторе - финансијска средства



### Дистрибуција донација у односу на сектор-по броју пројеката



1. државна управа и локална самоуправа
2. комуналне делатности
3. култура
4. наука, технологија и развој
5. пољопривреда, шумарство и водопривреда
6. привреда и приватизација
7. просвета и спорт
8. рад и запошљавање
9. рударство и енергетика
10. саобраћај и телекомуникације
11. социјална политика
12. туризам
13. заштита природних богатстава и животне средине
14. здравство

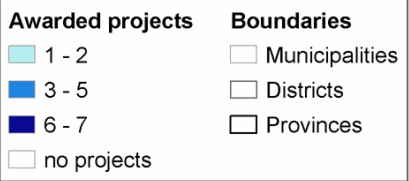
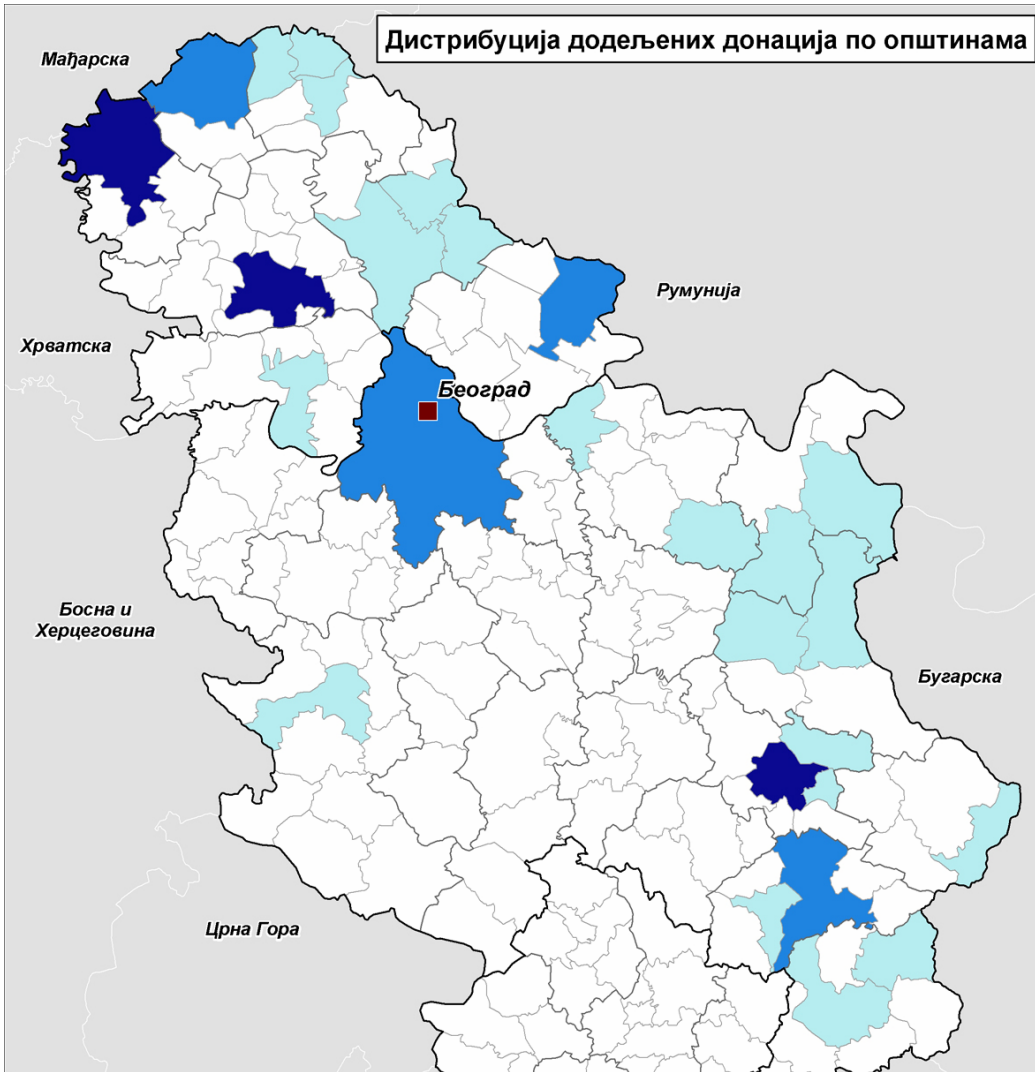


Група 1 – пет пројеката по општини – Кладово, Нови Кнежевац, Палић, Смедерево, Сокобања  
 Група 2 – четири пројекта по општини – Чачак, Ковачица, Мали Иђош, Сечањ, Велико Градиште, Житиште  
 Група 3 – три пројекта по општини – Чока, Голубац, Мајданпек, Сурдулица, Попово Село  
 Група 4 – два пројекта по општини – Бољевац, Доњи Милановац, Крагујевац, Крупац, Лебане, Мрошина, Нишка Бања, Светозар Милетић, Сврљиг, Врбас  
 Група 5 – један пројекат по општини – Бабушница, Богојево, Чантавир, Дебелача, Ђурђево, Дубока, Фекетић, Иђија, Кучево, Кула, Купусина, Кустиљ, Лазаревац, Лозница, Мале Пијаве, Мокрин, Ноћај, Ошаци, Петроварадин, Радојево, Рашка, Риђица, Рума, Скореновац, Сремска Каменица, Темерин, Владичин Хан, Владимирци, Жагубица

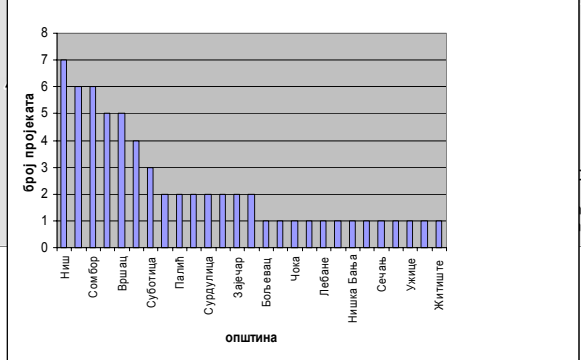
2007  
 smBH  
 smBH



### Дистрибуција додељених донација по општинама



Број додељених донација по општинама



007  
bH  
bH