

Министарство за економске односе са иностранством

**ИЗВЕШТАЈ О ПРОГРАМИРАЊУ ПРЕТПРИСТУПНОГ
ИНСТРУМЕНТА (ИПА) ЗА 2007 ГОДИНУ**

Јануар 2007. године

Увод.....	3
1. Основне карактеристике ИПА	4
2. Принципи и основе програмирања фондова ЕУ.....	6
3. Преглед активности реализованих у процесу програмирања ИПА 2007.....	8
3.1 Фазе процеса програмирања ИПА 2007.....	8
3.2 Очекиване фазе током 2007. године.....	9
3.3 Предложени пројекти за ИПА 2007	9
4. Предности у процесу програмирања ИПА 2007.....	10
4.1 Израда Упутства за припрему пројеката финансираних из фондова ЕУ од стране МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ	10
4.2 Сарадња МЕОИ са Канцеларијом за придруживање ЕУ и Министарством финансија (у првој фази) у процесу програмирања.....	11
4.3 Консултативни међуресорни састанци у циљу координације програма више институција	11
4.4 Ефикасан допринос и сарадња у процесу израде Вишегодишњег индикативног програмског документа за период 2007 – 2009. године између Владе и МЕОИ са Европском комисијом.....	12
4.5 Израда документа Процене потреба Републике Србије за период 2007 – 2009. године	12
4.6 Именовање Националног ИПА координатора	13
4.7 Усвајање Информације о потреби увођења децентрализованог система управљања фондовима и формирање радне групе која руководи овим процесом	14
5. Недостаци у процесу програмирања ИПА 2007	14
5.1 Непостојање јасно утврђеног календара, надлежности и описа послова током процеса програмирања.....	15
5.2 Неинституционализован процес програмирања и недовољна координација, како унутар тако и између министарстава/органа.....	16
5.3 Недостатак капацитета ресорних министарстава и слаб квалитет предложених пројеката	17
5.4 Недовољан број запослених у Сектору за донације и развојну помоћ и Канцеларији за придруживање ЕУ, као и неадекватна обука.....	19
5.5 Непостојање механизма оцењивања предложених пројеката.....	20
5.6 Непостојање прописа који се односе на кофинансирање из националног буџета	20
5.7 Непостојање Националног плана развоја	20
5.8 Касно усвајање ИПА регулативе, имплементационих правила и Вишегодишњег индикативног програмског документа од стране ЕК	21
5.9 Некоординирано преузимања надлежности између Делегације ЕК и ЕАР по питању програмирања и спровођења ИПА	21
6. Препоруке у циљу унапређења управљања фондовима ЕУ	22
6.1 Прецизно утврђивање календара програмирања и описа активности које се морају предузимати/инструкције.....	22
6.2 Модификација Упутства за израду предлога пројеката	23
6.3 Усвајање механизма оцењивања предложених пројеката.....	24
6.4 Унапређење капацитета и обука ресорних министарстава	24
6.5 Институционализација програмирања ИПА 2008	25
6.6 Јачање Националног ИПА координатора (Сектора за донације и развојну помоћ МЕОИ).	27
6.7 Унапређење ИСДАКОН ИС и рада ИСДАКОН међусекторске радне групе.....	29
6.8 Стварање структура за праћење спровођења Вишегодишњег индикативног програмског документа и његово ревидирање	29
6.9 Стварање структура сарадње између ЕАР, Делегације ЕК и НИПАК.....	30
6.10 Вишекорисничка ИПА (Multi Beneficiary IPA)	30
6.11 Унапређење буџетског планирања (увођење пројектног буџетирања).....	30
6.12 Унапређење документа Процене потреба Републике Србије	31
6.13 Посвећеност Владе увођењу децентрализованог система управљања фондовима ЕУ	31
6.14 Унапређење консултативног процеса сарадње са невладиним сектором и локалним самоуправама	32
7. ЗАКЉУЧАК.....	32

Увод

Министарство за економске односе са иностранством Републике Србије, у складу са Законом о министарствима («Службени гласник РС» бр. 19/04, 84/04 и 79/05), надлежно је за координацију активности у области планирања, програмирања, обезбеђивања и коришћења донација и других облика развојне помоћи из иностранства које се спроводе у оквиру Сектора за донације и развојну помоћ.

Европска комисија је усвојила нови финансијски оквир за период 2006-2013. године којим се успоставља нови финансијски инструмент за земље кандидате (БЈР Македонија, Хрватска и Турска) и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија). Правни основ инструмента за претприступну помоћ (ИПА) утврђен је у Регулативи Савета Европске уније (Регулатива Европског савета бр. 1085/2006) која је усвојена 17. јула 2006. године. Директива утврђује основне одредбе о успостављању ИПА¹. У складу са Директивом финансијска вредност ИПА у шестогодишњем периоду износи 11,468 милијарди евра. Финансијским пројекцијама, у оквиру Вишегодишњег индикативног финансијског оквира, предвиђено је да ће Република Србија за национални ИПА програм за 2007. годину имати 186,7 милиона евра, за 2008. годину 190,9 милиона евра и за 2009. годину 194,8 милиона евра. Помоћ кроз ИПА земљама кандидатима, као и потенцијалним кандидатима, треба да пружи подршку у напорима јачања њихових демократских институција и владавине права, европским интеграцијама, реформи државне управе, реформи привреде, повећању запослености, поштовању људских и мањинских права, промоцији једнакости између полова, јачању цивилног друштва, унапређењу регионалне сарадње, достизању одрживог развоја и смањењу сиромаштва. По висини средстава ово је највећи износ међу земљама западног Балкана, што уједно значи да ће државни органи и институције Републике Србије морати да припреме и спроведу највећи број програма и пројеката.

У периоду од 2000- 2006. године ЕУ је пружала Републици Србији финансијску помоћ из средстава CARDS програма (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization* - помоћ Заједнице за реконструкцију, развој и стабилизацију). Средства у оквиру CARDS програма више су имала карактер обнове и отклањања последица конфликта између земаља западног Балкана. У Републици Србији средствима ове помоћи, у износу од 1,2 милијарде евра, управљала је специјализована институција Европске Уније, Европска агенција за реконструкцију (ЕАР) која је основана одлуком Европског парламента са временски ограниченим деловањем. На предлог ЕК и уз оцену развоја одговорности и поузданости институција земље која прима помоћ, Европски парламент је донео одлуку да ЕАР престаје да постоји 31.децембра 2008. године, као и да надлежности управљања предприступним инструментом прелазе на Делегацију ЕК. У циљу ефикасног и брзог преноса надлежности везаних за

¹У Прилогу 1 дате су Основне карактеристике предприступног инструмента ИПА

програмирање и спровођење ИПА између Делегације Европске комисије и Европске агенције за реконструкцију, и преузимања водеће улоге у процесу програмирања ИПА, Министарство за економске односе са иностранством (МЕОИ) је, у сарадњи са Канцеларијом за придруживање ЕУ, припремило упутства о начину припреме програма и пројеката и започело процес програмирања ИПА за 2007. годину 1. марта 2006. године .

Извештај о програмирању ИПА 2007 описује основне карактеристике процеса планирања и програмирања ИПА током 2006. године. У овом документу идентификују се предности и недостаци у процесу програмирања ИПА 2007, као и препоруке за наредни период како би се спровеле мере за унапређење процеса програмирања, развој и јачање капацитета у ресорним министарствима и дефинисале улоге и одговорности у процесу програмирања, унапредили капацитети и допринело ефикаснијој употреби претприступних фондова ЕУ.

Процес програмирања ИПА 2007 допринео је подизању свести у ресорним министарствима и другим институцијама о значају стратегијског дугорочног планирања ради ефикасног коришћења фондова ЕУ, побољшању програмске и планске координације између институција, као и постизању договора о потреби увођења нових институција и сталном образовању запослених како би били оспособљени да прате захтеве европских интеграција и одговарајућу регулативу ЕУ.

Процес програмирања у 2007. години је први корак у преузимању одговорности и послова које је до сада вршио ЕАР и јасно је указао на неопходност хитне изградње капацитета државне управе у Републици Србији како би се функције управљања фондова могле преузети. С тим у вези, неопходно је изменити законодавни оквир, основати нове институције, обезбедити њихову функционалност и запослити довољан број обучених кадрова.

Такође, дате су конкретне препоруке које треба да унапреде и олакшају процес програмирања у наредним годинама. Процес програмирања ИПА 2007 представља први корак ка стварању услова да државни органи преузму водећу улогу и одговорност за процес програмирања фондова ЕУ, као и потврду кључне улоге ресорних министарстава у овом процесу. У том смислу, Влада је потврдила да Министарство за економске односе са иностранством, односно, Сектор за донације и развојну помоћ, обавља послове Националног ИПА координатора (НИПАК).

1. Основне карактеристике ИПА

Европска комисија је, ради поједностављења начина планирања и управљања својим буџетским фондовима, донела одлуку да све, до 2006. године коришћене, претприступне фондове (Phare, ISPA, SAPARD и CARDS), замени новим претприступним инструментом финансијске помоћи (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 има пет основних компоненти²:

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 за чланство у ЕУ.

Републици Србији, као и другим земљама потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ, биће омогућено коришћење средстава за финансирање приоритета, односно програма/пројеката из прве две компоненте. Такође, могуће је из средстава прве компоненте финансирати програме/пројекте, из компоненти три, четири и пет. Разлог за овакву поделу је разлика у положају у односу на чланство у ЕУ, као и непостојање одговарајућих прописа, институција и обучених државних службеника за управљање свим компонентама у складу са правилима ЕУ, који се успостављају кроз децентрализоване систем 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. Друга компонента подржаваће прекограничне активности између земаља корисника помоћи и земаља чланица ЕУ. Такође ће подржавати учествовање земаља корисника у транснационалним и интеррегионалним програмима са земљама чланицама и трећим земљама.

Вишегодишњи индикативни финансијски оквир (Multi-annual Indicative Financial Framework-MIFF) дефинисан је од стране Европске комисије и показује индикативну расподелу средстава ИПА по земљи кориснику и по компонентама. Вишегодишњи индикативни финансијски оквир покрива трогодишњи период и образлаже критеријуме алокације средстава, у зависности од потреба, апсорпционог и управљачког капацитета земље корисника.

Вишегодишњи индикативни програмски документ (Multi Annual Indicative Planning Document – MIPD) се припрема за сваку државу корисника ИПА посебно и дефинише приоритете по појединачним областима, као и финансијска средства за спровођење утврђених приоритета током три буџетске године. Вишегодишњи индикативни програмски документ обухвата период од 2007. до 2009. године и ревидира се годишње.

Мере за спровођење утврђених приоритета у наведеним документима дефинишу се кроз Национални ИПА програм³ и предлоге пројеката утврђене током процеса програмирања.

² Из наведених компоненти се финансирају одговарајући програми/пројекти

2. Принципи и основе програмирања фондова ЕУ

Циклус програмирања фондова ЕУ састоји се од шест различитих фаза: програмирање (Programming), идентификација (Identification), процена (Appraisal), финансирање (Financing), имплементација (Implementation) и оцена (Evaluation).

Програмирање представља процес утврђивања приоритетних програма/пројеката који се финансирају из фондова ЕУ (ИПА). Програмирање ИПА обухвата утврђивање приоритета на основу три основна стратегијска документа, који су међусобно комплементарни:

- **Стратегијски документ о земљи (Country Strategy Paper)**, који утврђује дугорочне циљеве земље за коју је документ припремљен и који су подржани кроз фондове ЕУ. Овај документ израђује се на основу консултација са Владом земље за коју се документ и припрема.
- **Европско партнерство**, које дефинише краткорочне (1-2 године) и средњорочне (3-4 године) приоритете у припремама за интеграцију у ЕУ. Овај инструмент одређује односе између ЕУ и наше земље све до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању. Важно је напоменути да сви приоритети идентификовани током процеса програмирања фондова ЕУ морају да одговарају приоритетима Европског партнерства.
- **Вишегодишњи индикативни програмски документ** се припрема у консултативном поступку са надлежним институцијама владе земље кориснице ових фондова. Документ дефинише приоритете по појединачним областима, као и финансијска средства за спровођење утврђених приоритета током три буџетске године. Вишегодишњи индикативни програмски документ идентификује приоритете Европске уније у оквиру приоритета Европског партнерства утврђених за Републику Србију, главне области интервенције, као и финансијска средства за њихову имплементацију.

Наведени документи утврђују неопходне циљеве, очекиване резултате, предуслове, као и финансијску алокацију средстава према секторима/подручјима помоћи. На основу наведених докумената развија се годишњи национални ИПА програм који се израђује на основу предлога пројеката.

Поред наведених докумената које припрема ЕК, национални ИПА програм мора да буде у складу са националним стратегијским документима, као што су Национална стратегија за приступање Србије ЕУ, Документ процене потреба Републике Србије 2007-2009, Стратегија реформе државне управе, Стратегија за смањење сиромаштва и др.

³ Национални ИПА програм чини коначна и усвојена листа предложених пројеката за финансирање

Програмирање ЕУ фондова заснива се на јасно утврђеном календару и роковима за поједине активности, дефинисаним надлежностима и описом активности током програмирања између свих учесника.

Улога НИПАК је да започине процес програмирања годишњег националног ИПА програма, припреми упутства о процесу програмирања и припреми програмских документа, достави их ресорним министарствима и обучи у примени, организује координационе састанке између министарстава, обавља консултације са министарствима и осталим заинтересованим странама, пружи подршку ресорним министарствима у циљу израде и модификације предлога пројеката који обједињавају приоритете дефинисане у националним стратегијским документима са приоритетима Европског партнерства, оцењује предлоге пројеката, утврђује приоритетне предлоге пројеката, доставља припремљене предложене пројекте Делегацији ЕК и ЕАР, организује прелиминарне консултације ресорних министарстава са представницима Делегације ЕК и ЕАР.

Израда националног ИПА програма заснива се на изради, оцени и представљању предлога пројеката. Припремљени предлози пројеката су резултат заједничког рада НИПАК и ресорних министарстава. Ресорна министарства подносе предлоге пројеката НИПАК-у, прво као нацрте пројеката, а касније као предлог предлога пројекта. НИПАК оцењује усклађеност предложених пројеката са упутством за његову израду и пружа подршку ресорним министарствима у њиховој модификацији. Такође, НИПАК оцењује предложене пројекте са аспекта приоритета постављених у основним програмским документима. Одоговарајуће структуре, којима руководи НИПАК, врше приоритизацију предложених пројеката на основу јасно утврђеног формулара за оцењивање. Припремљене предлоге пројеката НИПАК доставља и представља Делегацији ЕК и ЕАР. Током свих наведених корака заједно са НИПАК и ресорним министарствима учествују и Делегација ЕК и ЕАР како би предложени пројекти представљали интересе ЕУ дефинисане у програмским документима. Имајући у виду да се у Републици Србији примењује деконцентрисани систем управљања фондова ЕУ коначну одлуку о националном ИПА програму доноси Делегација ЕК и ЕК.

Потписивањем Финансијског споразума између Владе Републике Србије и Европске комисије настаје правни основ за почетак реализације предложених пројеката утврђених националном ИПА програму и отпочињање процеса закључивања појединачних уговора о реализацији пројеката са индивидуалним корисницима помоћи. Имплементација пројеката врши се у складу са финансијским правилима ЕУ (Practical Guide to contract procedures for EC external actions – PRAG).

Табела бр1. Програмирање ИПА



3. Преглед активности реализованих у процесу програмирања ИПА 2007

3.1 Фазе процеса програмирања ИПА 2007

Програмирање фондова ЕУ је дуготрајан процес који захтева међуресорне консултације, координацију између институција и одговарајуће капацитете државне администрације како би се успешно одговорило свим захтевима процеса програмирања.

На основу свих активности које су спроведене у циљу израде коначних верзија предлога пројеката и националног ИПА 2007 програма, процес програмирања можемо поделити на неколико фаза, и то:

- **Међуресорне консултације** о оквирним приоритетима финансирања (консултације између представника МЕОИ, Канцеларије за придруживање ЕУ и Министарства финансија са представницима ресорних министарстава у вези са дефинисањем приоритета за финансирање из ИПА, обука ресорних министарстава за припрему програма и упознавање са правилима новог финансијског инструмента ИПА)
- **Израда предлога пројеката** (од стране директних буџетских корисника, индиректних буџетских корисника и невладиних организација уз писмену подршку надлежног министарства)

- **Модификација предлога пројеката и координација институција** (уз помоћ представника МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ)
- **Достављање припремљених предлога пројеката и прелиминарне консултације са представницима Делегације ЕК и ЕАР** (консултативни састанци између Делегације ЕК и ЕАР са представницима министарстава, МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ)
- **Организовање обуке и обезбеђивање техничке помоћи** (МЕОИ је средствима која су обезбедили ДФИД и СИДА у оквиру пројекта подршке МЕОИ организовао обуку и техничку помоћ кроз практичан рад за ресорна министарства и друге заинтересоване стране)
- **Израда предлога пројеката за приоритете који нису обухваћени предлозима пројеката** достављеним од стране ресорних министарстава (основ за утврђивање нових приоритета налази се у основним програмским документима и истовремено је њихов рок спровођења утврђен у Плану Владе Републике Србије за спровођење приоритета из Европског партнерства).

3.2 Очекиване фазе током 2007. године

- Коментари на предложене пројекте од стране Делегације ЕК и ЕАР
- Консултације са представницима Делегације ЕК и ЕАР (НИПАК и ресорна министарства)
- Израда предлога пројеката и усвајање националног ИПА програма за 2007. годину (ЕАР и Делегација ЕК у сарадњи са НИПАК и ресорним министарствима)

3.3 Предложени пројекти за ИПА 2007

Имајући у виду да ће се током 2007. године спровести завршне фазе програмирања ИПА 2007, у овом тренутку је могуће дати само основне податке о предложеним пројектима.

Укупан број припремљених предлога пројеката који су достављени и презентовани Делегацији ЕК и ЕАР је 46. Важно је истаћи да је након анализе предложених пројеката уочено да се у појединим случајевима од једног предложеног пројекта може припремити више предлога пројеката. Укупна вредност предложених пројеката износи 240,87 милиона евра. Међутим, имајући у виду недостатак искуства у дефинисању буџета, као и да поједини предлози пројеката не садрже буџет наведени износ је оквиран. МЕОИ и Канцеларија за придруживање ЕУ, у складу са приоритетима Европског партнерства и националним стратегијским документима идентификовали су додатне пројекте које би требало развити у оквиру програмирања ИПА 2007. МЕОИ је почетком новембра 2006. године званично проследио предложене пројекте ЕАР на коментаре. Званични коментари од стране ЕАР на предложене пројекте очекују се почетком фебруара.

4. Предности у процесу програмирања ИПА 2007

За преузимање водеће улоге националних институција у програмирању фондова ЕУ и утврђивању приоритета за реализацију од суштинске важности је координирање рада и програма ресорних министарстава, са њима повезаних органа, као и других институција. Развој консултативног метода рада и координације и повезивања више пројеката у програмске целине највећи је корак у унапређењу програмирања фондова ЕУ.

Одређивање Министарства за економске односе са иностранством за Националног ИПА координатора допринело је да процес сарадње између ресорних министарстава буде знатно унапређен, сталан и усмераван. Као главни позитивни резултати у процесу програмирања ИПА 2007 истичу се:

- Израда Упутства за припрему пројеката финансираних из фондова ЕУ од стране МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ
- Сарадња МЕОИ са Канцеларијом за придруживање ЕУ и Министарством финансија (у првој фази) у процесу програмирања
- Консултативни међуресорни састанци у циљу координације програма више институција
- Ефикасан допринос и сарадња у процесу израде Вишегодишњег индикативног програмског документа за период 2007 – 2009. године Владе и МЕОИ са Европском комисијом
- Израда документа Процене потреба Републике Србије за период 2007 – 2009. године
- Именовање Националног ИПА координатора од стране Владе
- Усвајање Информације о потреби увођења децентрализованог система управљања фондовима и формирање радне групе која ће руководити овим процесом

4.1 Израда Упутства за припрему пројеката финансираних из фондова ЕУ од стране МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ

У циљу успешног програмирања МЕОИ, у сарадњи са Канцеларијом за придруживање ЕУ, је 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 и повежу их са реализацијом националних стратегија у ресорној области. Документом је уједно покренут и поступак припреме и обуке запослених у надлежним министарствима и другим институцијама. Такође, један од кључних циљева Упутства је повећање ефикасности иностране помоћи у извршавању Владиних приоритета који су предвиђени у стратегијским документима, укључујући Националну стратегију за приступање Србије ЕУ, Стратегију за смањење сиромаштва, Стратегију реформе државне управе, као и друге стратегије ресорних министарстава.

4.2 Сарадња МЕОИ са Канцеларијом за придруживање ЕУ и Министарством финансија (у првој фази) у процесу програмирања

На основу члана 12. Закона о министарствима («Службени гласник РС» бр. 19/04, 84/04 и 79/05), МЕОИ, између осталог, надлежно је за спровођење послова координације активности у области планирања, програмирања, обезбеђивања и коришћења донација и других облика међународних фондова, укључујући и фондове ЕУ. 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 (кофинансирање), у првој фази процеса програмирања су били укључени и представници Министарства финансија.

Представници МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ су заједнички пружили техничку помоћ ресорним министарствима у утврђивању приоритета који су у складу са Европским партнерством и Планом Владе Републике Србије за спровођење приоритета из Европског партнерства и националним стратегијским документима. У неким случајевима нацрти пројеката су мењани због додатних консултација у оквиру ресорног министарства, са заинтересованим странама, као и у складу са сугестијама представника МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ.

4.3 Консултативни међуресорни састанци у циљу координације програма више институција

Имајући у виду да се од предлога пројекта захтева да обухвати активности који ће допринети имплементацији приоритета који се односе на више ресора, координација институција и заинтересованих страна је од изузетне важности. У циљу утврђивања приоритета једне области у процес програмирања било је неопходно укључити све заинтересоване стране које имају неки интерес у раду институције предлагача пројекта, било да се користи њеним услугама, учествује у њеном раду, директно или индиректно сарађује са институцијом. Из тог разлога представници МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ организовали су консултативне међуресорне састанке између заинтересованих страна.

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, Комесеријат за избеглице Републике Србије, Завод за интелектуалну својину, Служба за људска и мањинска права, Завод за стандардизацију, Регионалне агенције за економски развој, Завод за статистику, Републички завод за развој, Привредне коморе, Агенција за МСП, Управа Града Београда и др.).

4.4 Ефикасан допринос и сарадња у процесу израде Вишегодишњег индикативног програмског документа за период 2007 – 2009. године између Владе и МЕОИ са Европском комисијом

Земље чланице Европске уније усвојиле су нови буџетски оквир за период од 2007-2013. године. Начин и сврха коришћења буџетских средстава Европске комисије намењених земљама потенцијалним кандидатима и кандидатима за чланство у Европску унију ближе се утврђује Вишегодишњим индикативним програмским документом, за период 2007-2009. године.

Вишегодишњи индикативни програмски документ за Републику Србију припремљен је у консултативном поступку са надлежним институцијама Владе којим је руководило МЕОИ, као НИПАК.

У мају 2006. године МЕОИ, у сарадњи са Канцеларијом за придруживање СЦГ ЕУ и Канцеларијом за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, организовало је саветовање између националних институција поводом ИПА. Такође, у мају 2006. године мисија ЕК одржала је консултације са представницима институција Републике Србије поводом ИПА, израде Вишегодишњег индикативног програмског документа, улоге и задатака који стоје пред Републиком Србијом у наредном периоду у смислу увођења децентрализованог управљања ЕУ фондовима и јачања ресорних министарстава у складу са захтевима европских интеграција.

На основу стратегијских докумената Владе, идентификованих приоритета у процесу програмирања ИПА 2007, консултација са ресорним министарствима и ЕАР како би се избегла преклапања са CARDS активностима, МЕОИ је у јуну 2006. године доставио листу приоритета ЕК, као допринос изради првог нацрта Вишегодишњег индикативног програмског документа.

После израде првог нацрта Вишегодишњег индикативног програмског документа, који је достављен МЕОИ, одржане су консултације са ресорним министарствима како би се припремили и прикупили коментари на документ и истовремено обезбедило обједињавање приоритета дефинисаних у националним стратегијским документима у оквиру Вишегодишњег индикативног програмског документа. Прикупљене коментаре МЕОИ је објединило и укључило у Вишегодишњи индикативни програмски документ и проследило их представницима ЕК.

Упоредо са припремама коментара на први нацрт Вишегодишњег индикативног програмског документа представници Европске комисије, у сарадњи са МЕОИ и Канцеларијом за придруживање ЕУ, одржали су у Београду консултативне састанке са државним органима и невладиним сектором поводом првог нацрта Вишегодишњег индикативног програмског документа.

4.5 Израда документа Процене потреба Републике Србије за период 2007 – 2009. године

МЕОИ је иницирало израду међусекторског програмског документа “**Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2007-2009. година**”, којим ће се дефинисати приоритетни програми активности у оквиру сектора, као и међусекторски приоритети, као основа за програмирање средстава међународне помоћи, а у циљу унапређења ефикасности те помоћи. Документ се заснива на постојећем стратешком оквиру и дефинисаним средњерочним циљевима, и утврдиће оперативни програм приоритетних активности и пројеката за реализацију тих циљева. Сврха документа је да допринесе спровођењу реформи и стратешких циљева Владе, стварањем трогодишњег програмског оквира и обезбеђивањем потребног нивоа и структуре међународне помоћи. Документ дефинише приоритетне циљеве и планове/програме за остварење тих циљева по секторима, идентификује међусекторске приоритете за међународну подршку у наредном трогодишњем периоду и да финансијску процену потребне међународне помоћи на годишњем нивоу имајући у виду макроекономске пројекције за трогодишњи период.

Рад на документу Процене потреба Републике Србије у периоду 2007 – 2009 године започет је у априлу 2006. године, а документ је усвојен од стране Владе у јануару 2007. године.

Комисија за координацију развојне и хуманитарне помоћи, којом је председавао премијер Владе, усвојила је пет кључних приоритета, који су представљени у документу, и то: економски развој/запошљавање/образовање; реформа државне управе; заштита животне средине; развој инфраструктуре и рурални развој. Документ ће бити ревидиран сваке године, у циљу утврђивања националних стратегијских приоритета, како би се допринело изради Националног плана развоја.

Имајући у виду да документ идентификује међусекторске приоритете и да ће бити ревидиран годишње као и Вишегодишњи индикативни програмски документ, у будућности овај документ ће представљати један од кључних ослонаца у процесу програмирања ИПА.

4.6 Именовање Националног ИПА координатора

Министарство за економске односе са иностранством именовано је одлуком Владе за Националног ИПА координатора чиме је испуњен један у низу предуслова за преузимања водеће улоге у процесу управљања фондовима ЕУ. Тиме је омогућено да МЕОИ предузме одговарајуће активности ради несметаног и што усклађенијег вршења послова координације између министарстава и других државних органа, а у циљу успешне израде Вишегодишњег индикативног програмског документа и програмирања годишњег пакета помоћи финансиране из ИПА.

Министарство за економске односе са иностранством, као НИПАК, организовало је координационе састанке између министарстава, обављало је консултације са министарствима, затим достављало неопходне документе и информације представницима Европске комисије и обављало друге активности у циљу успешне

израде Вишегодишњег индикативног програмског документа. МЕОИ је, у сарадњи са осталим ресорним министарствима, предузело одговарајуће активности како би се успешно објединили приоритети дефинисани у националним стратешким документима и укључили у оквиру Вишегодишњег индикативног програмског документа, националног ИПА програма и предлога пројеката.

4.7 Усвајање Информације о потреби увођења децентрализованог система управљања фондовима и формирање радне групе која руководи овим процесом

Прелазак са централизованог на децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ означава постепену припрему Републике Србије за преузимање надлежности и одговорности у управљању фондовима ЕУ од Европске комисије све до приступања Србије ЕУ. Преузимањем дела надлежности у управљању фондовима, Република Србија мора да успостави домаће институције, прописе и поступке у складу са финансијским и другим прописима ЕУ везаним за управљање фондовима ЕУ и практично их примени. Увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ је изузетно дуготрајан и комплексан процес и представља изричиту обавезу Владе Републике Србије у процесу приступања ЕУ. Са друге стране, Европска комисија ће пружити сваку неопходну помоћ у реализацији овога комплексног посла.

Усвајањем Информације омогућено је формирање радне групе која ће управљати процесом увођења децентрализованог система управљања фондовима. У децембру 2006. године формирана је радна група коју чине представници МЕОИ, Министарства финансија и Канцеларије за придруживање ЕУ. Радна група је основана у циљу израде Стратегије и Акционог плана децентрализованог система управљања фондовима, плана унапређења капацитета надлежних институција, као и припрема за потписивање Меморандума о разумевању о увођењу децентрализованог система управљања фондовима ЕУ, између Републике Србије и Европске комисије (потписан меморандум је истовремено акредитација да наше институције могу да управљају фондовима ЕУ уз контролу ЕК).

5. Недостаци у процесу програмирања ИПА 2007

Програмирање ИПА 2007 одвијало се под изузетно отежаним околностима. Пре свега, Европска комисија је изузетно каснила са доношењем релевантних одлука и прописа⁴. Такође, ЕК није извршила благовремену припрему преношења надлежности са ЕАР на Делегацију ЕК и обуку МЕОИ и ресорних министарстава за прихватање нових послова. Испуњење свих неопходних услова за преузимање водеће улоге у процесу програмирања и реализације средстава помоћи ЕУ додатно

⁴ Одлука о успостављању новог финансијског инструмента ИПА донета је крајем јула 2006. године уместо крајем јуна 2005. године. Оквирна расподела средстава по појединим земљама је утврђена крајем 2006. године. Очекује се усвајање Вишегодишњег индикативног програмског документа током фебруара/марта 2007. године. Одлука о дефинисању надлежности између ЕАР и Делегације донета је тек у децембру 2006. године.

отежавају непостојање/нефункционалноста неопходних институција (јединице за управљање пројектима, централна јединица за уговарање и финансирање, државна ревизорска институција, спољна ревизија буџета, и сл.) као и врло мали број запослених на пословима планирања развоја појединих сектора, недовољно познавање процеса припреме програма и пројекта и финансијског планирања⁵, недовољна координација програмирања и планирања у самим министарствима, честе промене запослених који се баве овим пословима и др. После референдума одржаног у Црној Гори и престанка постојања државне заједнице Србија и Црна Гора, дошло је до преузимања надлежности Државне заједнице Србија и Црна Гора од стране Републике Србије. 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 знатно је отежало процес програмирања, јер је било неопходно укључити нове институције у програмирање са истим бројем запослених у МЕОИ. Такође, институције државне заједнице и људи запослени у њима нису прошли кроз све фазе обуке за програмирање и израду пројекта. У врло кратком року било је потребно успоставити мрежу за координирање процеса програмирања и у овим институцијама и усмерити их да сарађују са МЕОИ, као НИПАК, а не директно са институцијама ЕК. Као главни недостатци програмирања ИПА 2007 уочени су:

- Непостојање јасно утврђеног календара, надлежности и описа послова током процеса програмирања
- Неинституционализован процес програмирања и недовољна координација, како унутар тако и између министарстава/органа
- Недостатак капацитета ресорних министарстава са аспекта програмирања фондова ЕУ и слаб квалитет предложених пројекта
- Недовољан број запослених у Сектору за донације и развојну помоћ и Канцеларији за придруживање ЕУ, као и неадекватна обука за ове послове од стране ЕУ
- Непостојање механизма за оцењивање предлога пројекта
- Непостојање прописа који се односе на кофинансирања из националног буџета
- Непостојање Националног плана развоја
- Касно усвајање ИПА регулативе, имплементационих правила и Вишегодишњег индикативног програмског документа од стране ЕК
- Некоординирано преузимање надлежности између Делегације ЕК и ЕАР по питању програмирања и спровођења ИПА

5.1 Непостојање јасно утврђеног календара, надлежности и описа послова током процеса програмирања

⁵ Буџет Републике Србије још увек се не припрема као програмски буџет који прати извршавање више пројекта у оквиру истог програма у једном или више министарстава.

Успешно програмирање захтева утврђивање прецизног календара активности као и описа послова који морају да се благовремено и јединствено изврше у тачно утврђеном временском периоду. Такав календар активности за програмирање ИПА 2007 није био развијен из више разлога – Европска комисија је усвојила одлуку о ИПА средином године, а процес планирања морао је да почне знатно раније; информисање надлежних органа Владе Србије о очекиваним корацима и активностима није постојало⁶, није била јасна улога појединих генералних директората ЕК у процесу планирања активности у оквиру појединачних компоненти ИПА о очекиваним корацима и активностима⁷. Имајући у виду наведене недостатке, рокови су се одређивали оквирно на основу претходних правила ЕУ, и често су пролонгирани на основу захтева појединих министарстава јер због недостатка искуства, великог обима текућих послова и малог броја запослених нису била у могућности да испоштују ни ове врло лабаво дефинисане рокове. Због непостојања одговарајућих правних аката који би утврдили обавезност програмирања, ресорна министарства нису поштовала неформално постављене рокове, губећи из вида да је придржавање постављених рокова од изузетне важности у општим правилима, јер пропуштање рока повлачи губитак права на коришћење средстава и њихово преусмеравање на кориснике чији пројекти су у вишој фази припремљености.

5.2 Неинституционализован процес програмирања и недовољна координација, како унутар тако и између министарстава/органа

Ефикасно програмирање и коришћење ИПА захтева и успостављање трајних институционалних решења. Институционализација програмирања фондова ЕУ значи увођење јединица за управљање пројектима у ресорним министарствима са довољним бројем запослених како би се ови послови могли успешно извршавати. Њихов задатак био би да организују и руководе процесом стратегијског (вишегодишњег) програмирања у оквиру укупног развоја сектора, припреме предлога пројеката у оквиру годишњег програма помоћи, припреме тендерске документације, контроле спровођења и оцене спровођења пројеката. Овако дефинисани послови и задаци ових јединица омогућили би лакше утврђивање ужих и ширих приоритета и координацију како унутар једног, тако и са више министарстава. 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 самих институција тако и између више њих. Недостатак институционализације отежао је мобилисање свих релевантних учесника у процесу програмирања. Такође, наведени недостатак допринео је неадекватној комуникацији на линији МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ

⁶ Тек средином октобра о.г. Европска Комисија је, на предлог МЕОИ изнет у писму комесару Рену из септембра 2006. године, предложила да се уведу редовне консултације о процесима планирања.

⁷ ЕК је средином октобра дала усмену информацију да ће за планирање појединачних компоненти ИПА важити принцип географских подела надлежности искључиво у оквиру Генералног директората за питања проширења ЕУ.

са представницима ресорних министарстава приликом израде предлога пројеката, што је довело до тога да представници ове две институције, у неким случајевима, нису имали сараднике за програмирање у ресорним министарствима.

У појединим случајевима, Јединице за спровођење пројеката, које су формиране у ресорним министарствима у циљу спровођења пројеката финансираних од стране донатора, припремале су предлоге пројеката. 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 предлога пројекта могућа само на кратак рок тј. док постоје Јединице за спровођење пројеката. Наведену праксу могуће је превазићи стварањем јединица за спровођење пројеката у оквиру министарстава, одговарајућом обуком запослених у ресорним министарствима за припрему планских докумената и развој појединачних пројеката, као и запошљавањем довољног број запослених који би обављали ове изузетно сложене послове.

5.3 Недостатак капацитета ресорних министарстава и слаб квалитет предложених пројеката

Државна управа у Републици Србији је суочена са комбинованим ефектима два главна проблема: slabим капацитетом институција, укључујући и непостојање неких који захтевају финансијски прописи ЕУ, и недостатком професионалне експертизе за програмирање и управљање фондовима ЕУ.

Већина ресорних министарстава нема довољан број запослених који би се посветили искључиво процесу програмирања, већ им је процес програмирања једна од свакодневних активности. Поред недовољног броја државних службеника, услед ниских плата постоји висока флукуација и слаба мотивација запослених. Због овакве организације рада запослени у ресорним министарствима не могу да одговоре свим постављеним захтевима процеса програмирања и паралелно да обављају своје свакодневне послове.

Током програмирања ИПА 2007 уочене су слабости и недовољна способност државних институција да дефинишу стратешке планове и приоритетне пројекте који ће се спроводити током неколико година, као и да пројекте припреме у складу за захтевима који су постављени у Упутству за припрему предлога пројеката. Наиме, не постоји стратешки оквир са јасно постављеним циљевима за чије се остварење дефинишу и у континуитету ажурирају потребни програми/пројекти/активности, већ се пројекти припремају *ad hoc* и неплански, као одговор на позив за прикупљање предлога пројеката и у веома кратком року.

Услед недовољног броја запослених и недостатка капацитета, у појединим случајевима, а имајући у виду захтеве стратегијских докумената Владе и важност реализације јасно дефинисаних задатака које пред државне институције поставља Европско партнерство, предлоге пројеката су припремали представници МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ. У таквим случајевима предлог пројекта је био

припремљен, али проблем недостатка броја запослених, недостатка капацитета и недовољне способност државних институција да дефинишу стратешке планове и приоритетне пројекте, а нарочито конкретне активности није решен. Такође се у тим случајевима појављује и проблем „власништва“ над предлогом пројекта од стране надлежних ресорних министарстава.

У досадашњем периоду све важније активности у оквиру свих сектора/ресорних министарстава покривене су различитим облицима техничке помоћи финансираним од стране међународне заједнице. Облици техничке помоћи су различити и огледају се у ангажовању експерата у циљу израде стратегијских докумената, акционих планова, анализе стања, израде и спровођења закона, унапређења рада институција, различите врсте семинара и обуке. Међутим, у досадашњем периоду изузетно мали број обука и семинара био је посвећен стратешком планирању, програмирању ЕУ фондова, управљању пројектним циклусом, изради предлога пројекта 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, обављао ЕАР.

У појединим случајевима, током представљања предлога пројекта представницима делегације ЕК и ЕАР, уочено је и слабо аргументовање важности и значаја пројекта за реализацију реформских циљева и европских интеграција од стране ресорних министарстава. Врло су слабо образлагане везе појединих пројекта са другим секторским политикама и општим захтевима за реализацију заједничких политика ЕУ. Није остварено повезивање захтева Европског партнерства, Извештаја ЕК о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција и Националне стратегије за приступање Србије ЕУ. Забрињавајућа је чињеница да су, у неким случајевима слабо представљени пројекти, од изузетне важности за економски развој и даљи процес придруживања ЕУ.

У већини случајева у првим фазама програмирања предлог пројекта није био у складу са препорукама Упутства. Највећи проблем за ресорна министарства било је утврђивање стратешког оквира предлога пројекта, утврђивање циљева, очекиваних резултата и активности. Имајући у виду непостојање одговарајућих организационих структура у ресорним министарствима, непостојање институционалне меморије из већег броја разлога, пре свега велике флукуације кадрова, као и непостојање одговарајућег начина праћења реализације пројекта, предлагачи пројекта у већини случајева нису могли да утврде недостатке, позитивна искуства и препоруке претходно спроведених пројекта. Такође, предлагачи пројекта, укључујући и представнике МЕОИ и Канцеларије за придруживање ЕУ, услед недовољног искуства и непостојања одговарајуће обуке (што је требало да представља део одговорности ЕАР), нису били у могућности да прецизно дефинишу потребна финансијска средства за сваку од активности предвиђених предлогом пројекта, односно да развију буџет пројекта.

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

У циљу унапређења капацитета ресорних министарстава Министарство за економске односе са иностранством је кроз пројекат подршке министарству који финансирају ДФИД и СИДА организовало *обуку и техничку помоћ у циљу модификације предложених пројеката*. 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 предлога пројеката (за модификацију су изабрани најкомплекснији предлози пројеката)*. Семинар о управљању пројектним циклусом је био изузетно посећен, док нека од ресорних министарстава нису показала заинтересованост за практичан рад на модификацији предлога пројеката.

5.4 Недовољан број запослених у Сектору за донације и развојну помоћ и Канцеларији за придруживање ЕУ, као и неадекватна обука

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 ИПА централних институција⁸ које руководе процесом програмирања фондова.

Компликован процес програмирања захтева и одговарајући број запослених који могу успешно да одговоре свим активностима који им се постављају. Међутим, број запослених у Сектору за донације и развојну помоћ и Канцеларији за придруживање ЕУ није довољан да одговори свим задацима и изазовима током програмирања⁹. Капацитети и специфична знања ангажованих лица у Сектору за донације и развојну помоћ, Канцеларији за придруживање ЕУ и Министарству финансија односе се на стратешко планирање, планирање приоритета појединачних сектора, планирање и управљање екстерним фондовима, регулативе ЕУ, финансијска правила за спровођење фондова ЕУ, припрема предлога пројекта и тендерске документације, као и специфична знања и оперативне способности која захтева руковођење сектором и сл. Међутим, услед недовољне специјализације,

⁸ ИПА 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.

⁹ Република Хрватска је после потписивања Споразума о стабилизацији и придружењу имала у Средишњем уреду за програмирање ЕУ фондова 46 запослених и то за обим фондова који је упола мањи него онај који стоји на располагању Републици Србији, територијом и бројем становника који је мањи и са постојањем административних институција на нивоу жупанија, које су се бавиле припремом пројеката.

искуства и обуке поједина лица ангажована у овим институцијама не располажу, у довољној мери, специфичним знањима о појединим секторима да би могла да процењују ниво приоритета и оправданости појединих предлога који се развијају у ресорним министарствима.

5.5 Непостојање механизма оцењивања предложених пројеката

Израда предлога пројеката је веома сложен поступак који захтева пројекат припремљен у консултацијама са свим заинтересованим странама и који пре свега дефинише начин остваривања приоритета у оквиру Вишегодишњег индикативног програмског документа и националних стратегијских докумената, а затим и конкретне активности и буџет за реализацију самог приоритета, као и остале услове за припрему предлога пројеката у складу са критеријумима ЕК.

Програмирање ИПА 2007 је спроведено без формулара за оцењивање и без радних тела надлежних за оцењивање предложених пројеката. Услед овог недостатка није било могуће спровести оцену предложених пројеката и истовремено одредити критеријуме за модификацију предлога пројеката у складу са Упутством. Такође, услед овог недостатка није било могуће донети одлуку о избору оних приоритета и предлога пројеката од којих се очекује да дају најефикасније и најделотворније резултате, односно није било могуће дефинисати листу приоритета за финансирање из ИПА¹⁰.

5.6 Непостојање прописа који се односе на кофинансирање из националног буџета

Кофинансирањем пројеката финансираних из ИПА средствима из националног буџета заокружује се процес циљно оријентисаног планирања, као један од предуслова коришћења ЕУ фондова, распоређују се потребни ресурси на остваривање конкретних циљева и доприноси спровођењу стратешких циљева постављених у Европском партнерству и националним стратегијским документима. Кофинансирање пројеката из националног буџета и фондова ЕУ истовремено је јасна порука међународној заједници да је Влада одлучна да спроведе реформе које захтева спровођење Процеса стабилизације и придруживања, као и знак преузимања водеће улоге у процесу програмирања и реализације средстава помоћи ЕУ.

5.7 Непостојање Националног плана развоја

Развој Републике Србије требало би да буде регулисан Националним планом развоја, као најважнијим развојним документом¹¹. Постојање Националног плана

¹⁰ МЕОИ и Канцеларија Владе РС за придруживање ЕУ су припремиле нацрте правилника за оцену пројекта заједно са вишекритеријумском табелом вредновања појединих компоненти, али није постигнута сагласност у ресорним консултацијама да се такве структуре успоставе у МЕОИ.

¹¹ Национални план се припрема у широком консултативном процесу (јавна расправа) социоекономских партнера и припрема траје од 18 до 36 месеци.

развоја је предуслов одрживог националног развоја и предуслов који стоји на путу чланству у ЕУ.

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

5.8 Касно усвајање ИПА регулативе, имплементационих правила и Вишегодишњег индикативног програмског документа од стране ЕК

Процес планирања ИПА подељен је на два трогодишња циклуса: 2007-2009 и 2010-2013. Тзв. Вишегодишњи индикативни финансијски оквири дефинишу висину средстава која ће се користити у сваком потпериоду, док приоритети и оквирна подела на секторе се врши у складу са Вишегодишњим индикативним програмским документом. Такође, начин спровођења ИПА утврђен је у посебним имплементационим правилима.

Међутим, сви наведени документи 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.

5.9 Некоординирано преузимања надлежности између Делегације ЕК и ЕАР по питању програмирања и спровођења ИПА

Програмирање и имплементација фондова ЕУ захтевају и одговарајуће структуре и у оквиру деконцентрисаног система управљања фондовима на страни институција Европске комисије. 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 Делегацији ЕК и Влади РС, односно МЕОИ, у програмирању ИПА 2007. *Одлуком о дефинисању надлежности између ЕАР и Делегације ЕК, у прелазном периоду ЕАР је надлежан за подршку у програмирању, припрему предлога пројеката и тендерске документације, док је Делегација ЕК надлежна за одобравање предложених пројеката и тендерске документације, тендерски процес, као и за имплементацију уговорених пројеката.*

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

одговарајућих структура у оквиру Делегације ЕК за уговарање и спровођење пројеката финансираних из ИПА, програмирање је додатно угрожено могућношћу финансирања пројеката чији би главни критеријум финансирања био што мањи број тендерских поступака и брзо спровођење.

6. Препоруке у циљу унапређења управљања фондовима ЕУ

Позитивни елементи реформских достигнућа Србије нису одрживи без даљег прилагођавања и наставка реформи државне управе. С тим у вези, у наредном периоду неопходно је унапредити програмирање ИПА, јасно дефинисати улоге, начин заједничког рада и одговорности. У складу са наведеним, као препоруке за унапређење програмирања ИПА 2008 истичу се:

- Прецизно утврђивање календара програмирања и описа активности које се морају предузимати /инструкције
- Модификација Упутства за израду предлога пројеката
- Усвајање механизма оцењивања предложених пројеката
- Унапређење капацитета и обука ресорних министарстава
- Институционализација програмирања ИПА 2008
- Јачање Националног ИПА координатора (Сектора за донације и развојну помоћ МЕОИ)
- Унапређење ИСДАКОН ИС и рада ИСДАКОН међусекторске радне групе
- Стварање структура за праћење спровођења Вишегодишњег индикативног програмског документа и његово ревидирање
- Стварање структура сарадње између ЕАР, Делегације ЕК и НИПАК
- Вишекорисничка ИПА (Multi Beneficiary IPA)
- Унапређење буџетског планирања (увођење пројектног буџетирања у складу са стандардима ЕУ)
- Унапређење документа Процене потреба Републике Србије
- Посвећеност Владе увођењу децентрализованог система управљања фондовима ЕУ
- Унапређење консултативног процеса и сарадње са невладиним сектором и локалним самоуправама

6.1 Прецизно утврђивање календара програмирања и описа активности које се морају предузимати/инструкције

Временски период програмирања фондова, од момента званичног почетка израде предлога пројеката до периода одобравања програма помоћи од стране Европске комисије и потписивања финансијског споразума је јасно утврђен.

Табела 1. Оквирни календар годишњег програма употребе фондова

	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Текућа година	Програмирање			Одобравање од стране ЕК
Наредна година	Финансијски споразум		Почетак спровођења пројекта	

Током периода програмирања постоји потреба утврђивања прецизног календара и описа активности које се морају предузимати како би допринеле извршавању активности у складу са захтевима процеса програмирања. Како би се процес програмирања спровео ефикасно *неопходно је одговарајућим правним актом јасно дефинисати надлежности и опис послова надлежних институција, као и њихов однос са осталим заинтересованим странама.*

Јасно утврђен календар и дефинисање надлежности и описа активности које се морају предузимати омогућавају формализацију процеса и истовремено обавезу поштовања задатих рокова и корака у процесу програмирања. Као део контроле процеса програмирања и истовремено поштовања календара јесте и увођење обавезног извештавања. Наиме, утврђивање календара, обавезе његовог поштовања и извештавање су од суштинске важности за несметано одвијање процеса програмирања, благовремено уочавање проблема и ограничења и истовремено напредовања конкретних активности ка изради квалитетних предлога пројеката и националног ИПА програма.

6.2 Модификација Упутства за израду предлога пројеката

Упутство за израду пројеката (Project Fiche) финансираних из фондова ЕУ, које је било примењено за програмирање ИПА 2007, израђено је на основу Project Fiche за 2005. годину. Међутим, нови претприступни инструмент доноси нова правила и истовремено нови Project Fiche¹² (нови формулар за припрему предлога пројеката).

У наредном периоду неопходно је припремити ново Упутство усклађено са захтевима ИПА предлога пројекта. У новом Упутству треба поставити јасне инструкције ресорним министарствима како да припреме предлог пројекта у складу са критеријумима ЕУ и истовремено наставити унапређење њихових капацитета. У сарадњи са Канцеларијом за придруживање ЕУ припремиће се и одговарајућа обука запослених у ресорним министарствима за припрему предлога пројекта.

У оквиру упутства неопходно је и припремити формулар за оцењивање предложених пројеката. Применом формулара за оцењивање омогућило би се утврђивање квалитета пројеката, а пре свега да ли непосредни циљеви пројекта доприносе остваривању општих циљева утврђеним у стратегијским документима ЕУ и Републике Србије за одређену област, да ли су резултати и активности довољно дефинисани да се могу пратити у фази извршавања и извештавања, да ли

¹² Имплементациона правила за ИПА још су у припреми од стране ЕК.

су ризици и претпоставке на које се односи пројекат адекватно дефинисани и да ли су активности за које се тражи подршка у целости координиране са другим финансијским изворима, а пре свега са националним буџетом.

6.3 Усвајање механизма оцењивања предложених пројеката

У циљу успешног програмирања фондова ЕУ, неопходно је формирати одговарајућа радна тела која ће бити одговорна за поједине делове процеса програмирања фондова, као и јасно дефинисати њихове улоге, начин заједничког рада и одговорности. Стога било би потребно да се усвоји одлука о формирању одговарајућих радних тела за оцењивање предложених пројеката.

Постојањем одговарајућих радних тела за оцењивање предложених пројеката обезбеђује се објективно и професионално оцењивање у складу са јасно утврђеним правилима, што је основно начело система квалитетног одлучивања и доброг управљања, па према томе и доброг програмирања и употребе расположивих фондова.

6.4 Унапређење капацитета и обука ресорних министарстава

Испуњење свих неопходних услова за преузимање водеће улоге у процесу програмирања и реализације средстава помоћи ЕУ захтева постојање и одговарајућих капацитета у надлежним институцијама. Изазови и захтеви у процесу европских интеграција у наредном периоду ће се повећавати, што захтева и успостављање одговарајућих капацитета у оквиру државних институција. Управо један од главних краткорочних приоритета Европског партнерства представља и јачање структура које се баве европским интеграцијама на свим нивоима.

У циљу остваривања пуног доприноса државних институција процесу интеграције Републике Србије у Европску унију неопходна је даља подршка јачању укупних капацитета државних институција. С тим у вези, у циљу унапређења програмирања ИПА неопходно је повећати број запослених лица како би се обезбедиле структуре за програмирање фондова ЕУ, истовремено организовати додатну и константну обуку запослених и обезбедити финансијске подстицаје запосленима који раде на пословима европских интеграција (у складу са искуствима других држава у процесу европских интеграција) како би се спречила флукуација квалитетних државних службеника који располажу специфичним знањима.

Повећање броја запослених, обука, усавршавање и мотивација имају за циљ да премосте разлике између постојећег и жељеног стања професионалне оспособљености државних службеника и истовремено отклоне велики број недостатака у управљању фондовима ЕУ. Унапређење капацитета треба да буде трајан процес у циљу континуираног подизања нивоа управљања фондовима, обезбеђивања континуитета реформи и спровођења захтева процеса стабилизације и придруживања.

Од програма обуке које треба спровести за успешно програмирање и спровођење ЕУ фондова нарочито истичемо:

- Идентификација пројекта – укључујући SWOT анализу
- Управљање пројектним циклусом
- Логичка матрица пројекта, као обавезна методологија ЕК за припрему свакога пројекта
- Припрема пројектног буџета
- Финансијски механизми и процес програмирања
- Планирање пројекта
- Израда пројектне документације – укључујући: студије изводљивости, Project Fiches, утврђивање пројектних задатка, техничке спецификације
- ЕУ правила јавних набавки
- Надзор и евалуација

Међутим, истовремено треба нагласити да обука у циљу ефикасног управљања фондовима захтева квалификовано особље које пружа техничку помоћ, као и одговарајуће људске ресурсе на страни корисника обуке.

Поред унапређења капацитета ресорних министарстава спровођењем практичне обуке, као један од облика унапређења програмирања треба да послуже и финансијска средства ЕУ која би се искористила кроз пројекат «Подршка припреми пројеката» (Project Preparation Facility), намењен припреми студија изводљивости, изради пројеката и пројектне документације, тендерске документације, обуке и сл. На основу искустава других држава у процесу европских интеграција идентификовано је да се помоћ Европске уније ефикасније користи уколико је развијен систем средњорочног и годишњег планирања и у великој мери извршене припремне радње за реализацију конкретних пројекта (израда студија о економској оправданости, припремљена пројектна документација и основане јединице за праћење реализације пројекта).

6.5 Институционализација програмирања ИПА 2008

Један од битних почетних услова за унапређење процеса програмирања фондова ЕУ је и функционалност и институционална стабилност система. Без институционализације управљања фондовима ЕУ и јасно утврђених надлежности и одговорности, честе промене у организационој структури угрожавају систем програмирања и реално су ризик за спровођење било каквих дугорочних реформских планова.

Институционализација програмирања истовремено значи и почетак увођења децентрализованог система управљања фондовима и формирање посебних јединица у оквиру ресорних министарстава надлежних за програмирање, спровођење и контролу спровођења пројеката.

Радна група која ради на увођењу децентрализованог система управљања фондовима ЕУ током јануара 2007. године започела је анализу организационих јединица у оквиру ресорних министарстава који се баве пословима европских интеграција, стратешког планирања и/или програмирања фондова ЕУ. Циљ анализе је увид у организациону структуру, унутрашњу систематизацију, број запослених и надлежности организационих јединица са аспекта програмирања фондова ЕУ. Извршена анализа ће указати на недостатке у организационој структури и капацитетима ресорних министарстава са аспекта програмирања фондова ЕУ. Истовремено у оквиру анализе ће се припремити и одговарајуће препоруке за нову Владу по питању организационе структуре и унутрашње систематизације.

У случају неусвајања препоруке о оснивању наведених јединица или касном оснивању јединица у односу на почетак програмирања ИПА 2008, неопходно је пронаћи ефикасна прелазна решења.

У складу са Националном стратегијом за приступање Србије ЕУ ради боље координације рада министарстава на пословима придруживања потребно је, такође, *основати међуминистарска стручна тела*. То могу бити *стална или ad hoc тела у којима је пожељно учешће представника научних институција, струковних удружења, привредне коморе, покрајинских и локалних управа*.

На основу Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе (Службени гласник РС, бр. 23/2006), *неопходно је да у складу са чланом 23. Уредбе свако министарство формира радну групу за програмирање фондова ЕУ*. Чланови радне групе би требало да буду:

- ИСДАКОН особа, као руководицац групе¹³
- ГОПА особа (за министарства која учествују у Заједничком пројекту)
- Особа из унутрашње јединице која је надлежна за припрему Меморандума о буџету (нпр. Секретеријат министарства)
- Особа надлежна за координацију послова европских интеграција
- Особа/особе надлежна за припрему пројеката, у случајевима где пројекте не припрема ИСДАКОН особа

ИСДАКОН особа у оквиру ресорног министарства учествује у припреми програмских докумената, координацији у дефинисању приоритетних пројеката за ЕУ и билатералну донаторску подршку, континуирано обезбеђује потребне информација у вези са хуманитарном и развојном помоћи у надлежном сектору, евидентира и ажурира податаке о пројектима финансираним из донација и развојне помоћи у информационом систему ИСДАКОН у надлежном сектору, извештава МЕОИ о раду министарства. ГОПА особа је задужена за оперативно планирање. У министарствима које имају више ГОПА особа неопходно је именовати координатора на нивоу министарства који би био члан радне групе. Особа из

¹³ Решење о именовању чланова ИСДАКОН радне групе донето је на основу тачке 3. Одлуке о образовању Међусекторске радне групе за координацију хуманитарне и развојне помоћи ("Службени гласник РС", бр. 93/03 и 27/06)

унутрашње јединице која је надлежна за припрему Меморандума о буџету (нпр. Секретеријат министарства) је лице које учествује у коначној изради прилога ресорног министарства за Меморандум о буџету. Унутрашња организациона јединица/особа надлежна за координацију процеса европских координира процесом приступања ЕУ у оквиру надлежности министарства; учествује у раду Комисије Владе надлежне за ове послове; припрема подлоге и платформе за преговоре и учествује у овим преговорима, извештава Канцеларију за придруживање ЕУ, припрема акционе планове које иницира и координира Канцеларија за придруживање ЕУ и прати њихово спровођење, анализира документа која доносе институције ЕУ и предлаже активности неопходне за реализацију захтева из ових докумената. У случајевима где ИСДАКОН особа не припрема предлоге пројеката, у оквиру радне групе треба да постоји лице које ће у оквиру министарства оперативно бити задужено за израду предлога пројеката. Радна група би за свој рад требало да одговара одговарајућем високом државном службенику именованом од стране министра. У циљу боље координације унутар министарства током програмирања ИПА, радна група би требало да има контакт особу у сваком од сектора министарства.

Институционализацијом програмирања у оквиру ресорних министарстава унапређује се процес програмирања и унапређивања институционалног оквира у складу са будућим променама у начину финансирања помоћи од стране ЕУ. Као друго, отклањају се недостаци у процесу програмирања, који се огледају у недовољној повезаности планирања приоритета, националног буџета и екстерних фондова. Такође, институционализацијом програмирања јасно се одређују корисници будуће техничке помоћи и обука за управљање фондовима ЕУ.

6.6 Јачање Националног ИПА координатора (Сектора за донације и развојну помоћ МЕОИ)

У прелазној фази од статуса потенцијалног кандидата до статуса земље кандидата за чланство у Европској унији, у наредном буџетском периоду ће Републици Србији стајати на располагању две од укупно пет ИПА компоненти. МЕОИ ће имати капацитете да максимизира како учинак обе компоненте, тако и учешће Владе Републике Србије у процесу програмирања и имплементације ових програма искључиво уколико унапреди капацитете НИПАК и јединица за програмирање у оквиру ресорних министарстава.

У Одсеку за планирање и програмирање Министарства за економске односе са иностранством Републике Србије, према одредбама Закона о министарствима («Службени гласник РС» бр. 19/04, 84/04 и 79/05) између осталог, обављају се послови везани за координацију са надлежним органима и организацијама државне управе ради утврђивања ресорних и међуресорних стратегија, приоритетних потреба и избора одговарајућих пројеката и програма које треба финансирати из средстава донација и развојне помоћи, укључујући средства међународних фондова за обнову, развој и стабилизацију, фондова ЕУ и других билатералних и мултилатералних извора наменских средстава; обавештавање донатора о

приоритетним пројектима и програмима; сарадња са донаторима на усклађивању приоритета донатора са приоритетима Републике Србије, припреми донаторских стратегија, планирању и реализацији програма и пројеката који се финансирају средствима из донација и развојне помоћи; праћење реализације пројекта и програма кроз извештаје корисника средстава донација и развојне помоћи и донатора; прикупљање података, аналитичку обраду података и припрему извештаја о донацијама и развојној помоћи, као и други послови из ове области.

Како се карактер помоћи променио од хуманитарне ка развојној помоћи, *процеси планирања и праћења реализације међународне помоћи постају све значајнији и сложенији*. У том циљу, неопходно је да функције планирања и имплементације пројеката постепено преузимају надлежни органи владе координирани од стране НИПАК, од различитих развојних агенција донатора, које су до сада обављале ове послове, ангажовале консултантске куће или оснивале и финансирале јединице за имплементацију пројеката унутар ресорних министарстава. То значи да ће централну улогу у процесу програмирања фондова ЕУ имати НИПАК у сарадњи са ресорним министарствима. *Планирање развоја сваког сектора у оквиру ресорних министарства постаје све значајније*. Поред процеса програмирања, након почетка спровођења националног ИПА програма, НИПАК ће имати и задатак праћења спровођења пројекта (програма) чиме се врши надзор и/или контрола извршења појединачних пројеката. Конкретне активности које ће се обављати су: редован увид у ток реализације програма (пројекта), предузимање одговарајућих корективних мера, правремено преиспитивање индикатора и краткорочних циљева. Послови који ће се у наредном периоду обављати су и годишње ажурирање приоритета у оквиру Вишегодишњег индикативног програмског документа, као и учествовање у припреми и праћењу програма финансираних из вишекорисничке ИПА. Такође, МЕОИ ће заједно са Министарством финансија и Канцеларијом за придруживање ЕУ бити кључна институција у увођењу децентрализованог система управљања фондовима.

Како би МЕОИ ефикасно одговорило свим наведеним задацима и изазовима неопходно је јачање капацитета министарства. То подразумева повећање броја запослених, дефинисање улоге и одговорности са новонасталим обавезама и унапређење капацитета запослених.

Имајући у виду обим и значај посла који се обавља у Сектору за донације и развојну помоћ неопходно је у наредном периоду број запослених повећати на 25. Истовремено са повећањем броја запослених неопходно је организовати континуирану обуку како би се обезбедило подизање знања и ефикасности државних службеника. У наредном периоду неопходно је организовати различите врсте тренинга који ће унапредити капацитете НИПАК-а. После повећања броја запослених неопходно је анализирати организациону структуру НИПАК-а и унутрашњу систематизацију дефинисати у складу са најбољом праксом управљања фондова ЕУ.

Прихватање водеће улоге земље у процесу програмирања за НИПАК истовремено значи постојање снажних капацитета за програмирање и надзор спровођења ИПА. Спровођењем наведених препорука ојачава се централна стратешка улога Владе за програмирање фондова ЕУ и одговара се потребама и фазама приступања Републике Србије ЕУ. Важно је напоменути да свака од ових препорука може и треба по потреби бити додатно ажурирана.

6.7 Унапређење ИСДАКОН ИС и рада ИСДАКОН међусекторске радне групе

Иако је донаторска заједница указала да је наш модел праћења помоћи врло развијен и ефикасан, неопходно је и у наредном периоду наставити сарадњу и дијалог са донаторима како би у сваком тренутку били јасно дефинисани интерес и приоритети Владе Републике Србије у наредном периоду и чиме би се унапредили системи координације донаторских активности.

За што ефикасније програмирање и коришћење међународне помоћи од суштинске је важности и побољшање протока информација. С тим у вези у наредном периоду неопходно је организовати редовне, *тематски утврђене месечне састанке између чланова ИСДАКОН мреже*. Одржавањем наведених састанака у наредном периоду омогућиће се успешнија координација донаторских активности и активно управљање и усмеравање донаторске помоћи. Унапређење координирања активности Владе и донаторске заједнице омогућиће рационално и сврсисходно коришћење одобрених средстава. Такође, имајући у виду преношење надлежности са бивше државне заједнице на Републику Србију, *неопходно је проширити ИСДАКОН мрежу новим члановима*.

Имајући у виду значај размене информација, праћења и извештавања активности финасираних од стране донатора неопходно је уносити предлоге пројеката у ИСДАКОН информациони систем. Такође, неопходно је *даље унапређење и модификација ИСДАКОН информационог система у складу са критеријумима које захтева управљање и извештавање о коришћењу фондова ЕУ, као и његова компатибилност са информационим системима ЕК за праћење фондова ЕУ*.

6.8 Стварање структура за праћење спровођења Вишегодишњег индикативног програмског документа и његово ревидирање

Регулатива о оснивању ИПА предвиђа годишње ревидирање Вишегодишњег индикативног програмског документа. Имајући у виду недостатак капацитета, као и недовољно искуство државне администрације у пословима планирања и програмирања фондова ЕУ, праћење спровођења приоритета предвиђених у Вишегодишњем индикативном програмском документу, њихово поређење са националним стратегијским приоритетима и истовремено ревидирање овог документа представља додатни терет за државну администрацију.

Имајући у виду наведено неопходно је формирати одговарајуће структуре које би пратиле спровођење приоритета дефинисаних у Вишегодишњем индикативном

програмском документу у складу са главним областима подршке, и то: политички захтеви, социо-економски развој и ЕУ агенда. Такође, формиране структуре би инкорпорирале постојеће структуре за праћење и спровођење Акционог плана за спровођење приоритета Европског партнерства и истовремено давале препоруке за ревидирање Вишегодишњег индикативног програмског документа.

6.9 Стварање структура сарадње између ЕАР, Делегације ЕК и НИПАК

Имајући у виду континуитет помоћи ЕУ, као и прелазни период између КАРДС и ИПА који истовремено доноси и већу улогу државе корисника фондова у процесу програмирања и прелазак надлежности са ЕАР на Делегацију ЕК, намеће се потреба за формирањем одговарајућих структура између ЕАР, Делегације ЕК и НИПАК.

Наиме, успостављене структуре довеле би до формализованог и континуираног процеса сарадње током процеса програмирања ИПА између Делегације ЕК, ЕАР и преко НИПАК са свим заинтересованим странама на страни корисника помоћи. Истовремено омогућило би се успешно праћење већ постојећих пројеката финансираних из фондова ЕУ чиме би се унапредило праћење, извештавање, оцена пројеката и истовремено унапредило програмирање које би довело до ефикасне и ефективне употребе фондова ЕУ.

6.10 Вишекорисничка ИПА (Multi Beneficiary IPA)

Корисници вишекорисничке ИПА¹⁴ су све државе кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ. Наиме, вишекорисничка ИПА је допуна националним програмима у областима у којима је регионална сарадња плодотворнија и доводи до бољих резултата у решавању одређених питања.

У погледу програмирања и имплементације активности вишекорисничке ИПА важно је истаћи да је то програм који је централизован и у ком се већина активности спроводи централизовано из седишта Европске комисије. Међутим, у циљу дефинисања регионалних приоритета и интереса Републике Србије неопходно је утврдити међуресорну радну групу, како би се решила питања везана за програмирање и имплементацију пројеката од регионалног значаја.

За Републику Србију, то поред осталог значи побољшање координације на централном нивоу у процесу дефинисања регионалних приоритета и увођење делотворнијег механизма за праћење остварења стратешких циљева од регионалног значаја.

6.11 Унапређење буџетског планирања (увођење пројектног буџетирања)

¹⁴ Вишекорисничка ИПА је заменила регионални КАРДС као инструмент сарадње између земаља у региону. Вишегодишњи индикативни плански документ за вишекорисничку ИПА још није усвојен.

Један од кључних циљева реформи је повећање ефикасности иностране помоћи у извршавању Владиних приоритета, који су предвиђени у стратегијским документима, укључујући Националну стратегију за приступање Србије ЕУ, Документ процене потреба Републике Србије, Стратегију за смањење сиромаштва, Стратегију реформе државне управе, као и друге стратегије ресорних министарстава. За промовисање ефикасног спровођења реформи важно је осигурати да буџет и програмирање међународне помоћи буду потпуно усклађени са приоритетима дефинисаним у поменутиим стратегијским документима. С тим у вези неопходно је даље јачање капацитета ресорних министарстава у циљу унапређења планирања приоритета кроз развијање свеобухватних и реалистичних ресорних планова активности који би омогућили успешно усклађивање програмирања буџета и међународних фондова. Управо усклађивање програмирања буџета и међународних фондова доприноси ефикасности употребе расположивих финансијских средстава.

Имајући у виду да је процес преузимања водеће улоге Владе Републике Србије у програмирању фондова ЕУ, као и процес усвајања програмског буџетирања у почетној фази, у наредном периоду неопходно је предузети све неопходне активности које ће допринети усклађивању ова два процеса и истовремено допринети успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода.

6.12 Унапређење документа Процене потреба Републике Србије

Средњорочни приоритет Владе Републике Србије требало би да буде усвајање и спровођење Националног плана развоја. С тим у вези неопходно је унапредити документ Процене потреба Републике Србије, како би се развио најважнији развојни документ који ће бити израђен у сарадњи са свим носиоцима секторских развојних планова од државног интереса. Унапређењем овог документа ускладили би се све парцијалне стратегије и постигла најбоља решења планирања и коришћења националног буџета и међународних фондова и истовремено омогућио дугорочни развој Републике Србије.

У наредном периоду приоритет унапређења документа Процене потреба треба да буде на модификацији дефинисаних краткорочних циљева и програмских и пројектних активности на годишњем нивоу, за постизање краткорочних циљева по секторима.

6.13 Посвећеност Владе увођењу децентрализованог система управљања фондовима ЕУ

Увођење децентрализованог система управљања фондовима је изузетно дуготрајан (до 36 месеци) и захтева директно учешће и консензус институција Владе Републике Србије, што указује на потребу сталног надзора над његовим развојем и израду акционих планова који јасно дефинишу послове који се морају извршити. С тим у вези, неопходно је анализирати способности појединих институција за вршење послова и задатака везаних за децентрализовани систем управљања

фондовима, као и у идентификовати и обезбедити одговарајућу техничку помоћ и средстава за финансирање дела трошкова ових реформи. Такође, у циљу спровођења горе наведеног неопходно је идентификовати државне органе који ће вршити послове везане за децентрализован систем управљања фондовима, утврдити неопходне законске измене, као и припремити основни програм обуке кадрова.

У светлу развоја децентрализованог управљања фондовима ЕУ, са аспекта програмирања фондова ЕУ, припрема и оцена секторских развојних пројеката мора постати део редовних активности свих министарстава. У том смислу намеће се потреба развоја јединица за реализацију пројеката (Project Implementation Units) са одговарајућим капацитетима, које би биле надлежне за програмирање, спровођење и контролу спровођења пројеката.

6.14 Унапређење консултативног процеса сарадње са невладиним сектором и локалним самоуправама

Сарадња између невладиног сектора и Владе Републике Србије по питању европских интеграција, са фокусом на редовну размену информација у вези са активностима које се односе на припрему, усвајање и имплементацију закона и политика у области европских интеграција, регулисана је Меморандумом о разумевању између Канцеларије за придруживање ЕУ и одређеног броја невладиних организација.

Имајући у виду досадашњу улогу невладиних организација у изградњи демократског, грађанског друштва у Србији и њихов допринос ширењу европских идеја и вредности, као и неопходност редовног и објективног обавештавања грађана о процесу приступања Републике Србије Европској унији, неопходно је укључити и невладин сектор у процес програмирања ИПА. Међутим, постојање и делотворност сарадње са невладиним сектором не може се, међутим, свести на делатност невладиних организација једног типа. У том погледу неопходно је да и невладин сектор постигне напредак у међусобној координацији.

Такође укључивањем локалних самоуправа у процес програмирања упоредо са невладиним организацијама омогућава се задовољавање оних потреба грађана које се не могу артикулисати и остваривати на други начин.

7. ЗАКЉУЧАК

Спровођење утемељених стратешких приоритета Републике Србије не може се спровести без даљег спровођења реформи у кључним областима. С тим у вези, као главни закључци/приоритети истичу се:

- Увођење децентрализованог система управљања фондова ЕУ;
- Јачање ресорних министарстава и повећање броја запослених;
- Унапређење капацитета државне управе (обука, техничка помоћ, повећање плата, финансијски и нефинансијски подстицаји и др.);
- Хармонизација прописа са правним тековинама и њихова ефикасна примена;

- Увођење програмског буџетирања и обезбеђивање кофинансирања;
- Израда Националног плана развоја.

Имплементација наведених мера ће обезбедити заступљеност интереса Републике Србије у испуњењу услова европских интеграција, најефективнију и најефикаснију алокацију финансијских средстава и других облика помоћи и допринети реализацији мера за спровођење утемељених стратешких приоритета Републике Србије.