



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Министарство финансија

**ИЗВЕШТАЈ О ПРОГРАМИРАЊУ ПРЕДПРИСТУПНОГ
ИНСТРУМЕНТА (ИПА) ЗА 2008 ГОДИНУ**

Август 2008. године

САДРЖАЈ

УВОД	3
1. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ИПА	4
1.1 ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР	4
1.2 ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИ СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ФОНДОВИМА ЕУ	6
2. ПРИНЦИПИ И ОСНОВЕ ПРОГРАМИРАЊА ФОНДОВА ЕУ	9
2.1 ОСНОВНА ПРОГРАМСКА ДОКУМЕНТА	10
2.2 КОРАЦИ У ПРОГРАМИРАЊУ	11
3. ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ РЕАЛИЗОВАНИХ У ПРОЦЕСУ ПРОГРАМИРАЊА ИПА 2008.....	13
3.1 ФАЗЕ ПРОЦЕСА ПРОГРАМИРАЊА ИПА 2008	13
3.2 КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРОЦЕСА ПРОГРАМИРАЊА ИПА 2008	17
3.3. КОФИНАНСИРАЊЕ	18
3.4. СЕКТОРСКА АНАЛИЗА.....	20
4. ПРЕДНОСТИ У ПРОЦЕСУ ПРОГРАМИРАЊА ИПА 2008	26
5. ИЗАЗОВИ У ПРОЦЕСУ ПРОГРАМИРАЊА ИПА 2008	32
6. ПРЕПОРУКЕ У ЦИЉУ УНАПРЕЂЕЊА УПРАВЉАЊА ФОНДОВИМА ЕУ	39
АНЕКС 1- ПРЕГЛЕД ПРОЈЕКТА ЗА ИПА 2008 ПРОГРАМ	49

Увод

Европска комисија (у даљем тексту: ЕК) је, ради поједностављења начина планирања и управљања својим буџетским фондовима, донела одлуку да све, до 2006. године коришћене, предприступне фондове (Phare, ISPA, SAPARD и CARDS), замени новим предприступним 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.

Министарство финансија је Законом о министарствима¹, преузело послове *«усклађивања активности у области планирања, обезбеђивања и коришћења донација, европских фондова и других облика развојне помоћи из иностранства»*, који се спроводе у оквиру Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи². Закључком Владе 05 бр: 119-2821/2007 од 31. маја 2007. године за националног ИПА координатора именован је потпредседник Владе задужен за европске интеграције, док је Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи одређен за Секретаријат националног ИПА координатора.

Извештај о програмирању ИПА 2008 анализира и описује основне карактеристике процеса планирања и програмирања ИПА током 2007. године. У овом документу идентификују се **предности** и **недостаци** у процесу програмирања ИПА 2008, као и **препоруче** 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 предприступних фондова ЕУ.

Процес програмирања ИПА 2008 представља још један корак у подизању свести у ресорним министарствима и другим институцијама о значају стратегијског дугорочног планирања ради ефикасног коришћења фондова ЕУ, побољшању међусекторске координације између институција, потребе за успостављањем институционалног оквира за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ, као и неопходности сталног образовања запослених како би били оспособљени да на адекватан начин одговоре на захтевне поступке, прво, када је реч о програмирању, а затим и управљању ИПА пројектима.

¹ Закон о министарствима «Службени гласник РС», бр.48/07; Нови Закон о министарствима «Службени гласник РС», бр. 65/08.,

² Сектор за донације и развојну помоћ је, према Закону о министарствима, преузет из Министарства за економске односе са иностранством у Министарство финансија

1. Основне карактеристике ИПА

1.1 Правни и стратешки оквир

ЕК је за период 2007-2013. године усвојила нови финансијски инструмент пружања помоћи земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ – ИПА инструмент. Правни основ ИПА утврђен је у Уредби Савета Европске уније број: 1085/2006 која је усвојена 17. јула 2006. године (у даљем тексту: **Уредба о оснивању ИПА**). Финансијско спровођење ове Уредбе регулише Уредба Комисије (ЕК) број: 718/2007 од 12. јуна 2007. године (у даљем тексту: **Уредба о спровођењу**).

ИПА Оквирни споразум између Владе Републике Србије и ЕК³ потписан је 29. новембра 2007. године. Оквирни споразум је међународни споразум између Комисије Европских заједница и трећих земаља, који представља правни основ за сарадњу између ових земаља и Комисије Европских заједница по питању спровођења финансијске помоћи Европске уније. Права и обавезе које су дефинисане у одредбама Уредбе број: 718/2007, а које уређују билатералну сарадњу између Комисије Европских заједница и земаља корисника, пренете су у Оквирни споразум, нарочито оне које се односе на децентрализовано управљање ИПА фондом, системе управљања и контроле који се морају успоставити, пренос овлашћења за управљање од стране Комисије Европских заједница на земљу корисника. Поменуте одредбе су у потпуности пренете у Оквирни споразум и употпуњене општим одредбама, уобичајеним за билатералне споразуме о развојној сарадњи као што су, између осталог, клаузуле које се односе на тумачење и извршење споразума, ступање на снагу и могуће допуне и измене споразума.

Укупна финансијска вредност ИПА у шестогодишњем периоду, за земље кандидате и потенцијалне кандидате, 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 инструмент предприступне помоћи (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,

³ У оригиналном називу: Оквирни споразум између Владе Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента предприступне помоћи ИПА. Оквирни споразум је ратификован 26. децембра 2007. године (Службени лист бр.124/2007). Из Оквирног споразума као спроведбена акта произилазе годишњи Финансијски споразуми који не захтевају потврђивање у Народној Скупштини РС, већ само одлуку Владе Републике Србије. Споразум о финансирању између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница у вези националног програма за Србију који се односи на прву ИПА компоненту -Помоћ транзицији и изградња институција за 2007. годину, потписан је у Београду 4. априла 2008. године.

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.

Мере за спровођење утврђених приоритета у наведеним документима дефинишу се кроз годишњи ИПА програм за сваку појединачну земљу корисницу ових средстава. Национални ИПА програм чини коначна и усвојена листа предложених пројеката за финансирање у току једне програмске године. У утврђивању годишњег ИПА програма учествују земља корисница и надлежни органи Европске комисије. За сваку ИПА програмску годину Влада и ЕК потписују годишњи Финансијски споразум, којим се стиче правни основ за почетак спровођења формулисаних пројеката.

ИПА има пет основних компоненти⁴:

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 и економских предуслова за стицање чланства у ЕУ, односно спровођењу захтева Споразума о стабилизацији и придруживању. Друга компонента подржаваће прекограничне активности између земаља корисница 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.

⁴ Из наведених компоненти се финансирају одговарајући програми/пројекти.

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 три године и ревидира се годишње.⁵

1.2 Децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ

Свака држава корисница ИПА, према одредбама Уредбе о спровођењу, мора да оформи одговарајуће сопствене институције за управљање фондовима Европске уније кроз тзв. **Децентрализовани систем управљања фондовима - ДИС** (Decentralized Implementation System – DIS). Наведена Уредба предвиђа да Комисија Европских заједница и свака земља корисник морају закључити Оквирни споразум, како би се регулисало спровођење финансијске помоћи која је намењена земљи кориснику.

Поред директне финансијске подршке ЕУ, потписивањем Оквирног споразума Република Србија је преузела обавезу изградње правног и административног оквира за коришћење помоћи ЕУ на основу увођења децентрализованог система управљања. То представља припрему Републике Србије за управљање развојним/структурним фондовима Европске уније, након стицања статуса пуноправне чланице. Овим споразумом, Република Србија се обавезује да, у одређеном року, формира институције, односно, одговарајућа тела која ће омогућити, како Влади тако и одговарајућим институцијама Комисије Европских заједница успешно и законито коришћење средстава ИПА фонда. Целокупан процес изградње, акредитације, као и даљег функционисања система (ДИС) надгледаће одговарајућа тела Комисије Европских заједница.

Децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ представља систем у оквиру кога земља корисник фондова постепено преузима одговорност за управљање ЕУ фондовима, покривајући све елементе циклуса управљања пројектима – од програмирања помоћи, до евалуације, надзора и финансијског и аналитичког извештавања. Основни предуслов за акредитацију децентрализованог система управљања фондовима је да земља корисник фондова успостави функционалан и стабилан институционални систем за управљање фондовима. Акредитација децентрализованог система управљања фондовима ЕУ представља гаранцију да је успостављен функционалан систем финансијског управљања који може да обезбеди адекватно искоришћење ИПА фондова и предуслов је за стицање статуса земље кандидата.

Процес увођења децентрализованог система управљања фондовима ЕУ је сложен и изузетно дуготрајан процес и као такав захтева директно учешће и консензус институција Владе Републике Србије. У оквиру структура које се подразумевају у оквиру ДИС система у Републици Србији је, за сада именован једино Национални ИПА Кординатор (НИРАК) подпредседник Владе Републике Србије и НИПАК Секретаријат (Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном

⁵ MIPD за период 2008-2010 је још увек у фази израде.

помоћи). Именовањем националног координатора предприступног инструмента ЕУ омогућено је предузимање активне улоге у процесу програмирања ИПА инструмента као и иницирање процеса увођења децентрализованог система управљања ЕУ фондовима.

Министарство финансија је, кроз пројекат подршке увођењу ДИС-а у Републици Србији⁶ подржаног од стране Краљевине Норвешке, започело процес идентификације неопходних корака за формирање институционалног оквира за успостављање ДИС-а. С тим у вези, Влада Републике Србије је, као први корак у поступку за стицање акредитације, 24. априла 2008. године усвојила План активности за припрему акредитације за децентрализовани систем управљања ЕУ фондовима (ДИС) у Републици Србији (у даљем тексту: План активности). План активности предлаже свеобухватни приступ процесу припреме за акредитацију DIS како би се припремила основа за неопходне законске, институционалне и административне промене. Она објашњава процес акредитације DIS у оквиру ИПА и критеријуме за акредитацију које Србија треба да испуни како би постигла пренос овлашћења за управљање ЕУ фондовима. План активности, даље, представља различите начине за испуњавање ових захтева и наводи финансијске и друге ресурсе који су потребни за спровођење процеса припреме за акредитацију.

План активности описује све појединачне фазе овог процеса и утврђује динамику за успостављање ДИС, чиме се надлежним институцијама пружа могућност да сагледају своје будуће улоге и правовремено предузму одређене неопходне активности као и да истовремено обезбеде стално обавештавање јавности, политичку и стручну подршку. Поред тога, од пресудне је важности да се државни службеници припреме не само за упознавање са основним критеријумима дефинисаним у Плану активности, већ и за стицање вештина и знања која ће им омогућити да ове захтеве и испуне.

У наредном периоду очекује се и припрема Акционог плана за успостављање децентрализованог система управљања фондовима ЕУ (у даљем тексту: Акциони план). Након његовог усвајања Акциони план ће постати интегрални део Плана активности и представљаће основу за спровођење и праћење активности које се односе на успостављање ДИС и самим тим главни извор извештавања према Влади.

Спровођењем Плана активности и његовог одговарајућег Акционог плана, Република Србија ће створити услове за успостављање DIS и могућност коришћења средстава из преостале три ИПА компоненте.

Увођење ДИС такође захтева и анализу и измену постојећег законодавства у одређеним областима, процену трошкова увођења ДИС, подршку развоју капацитета институција које ће бити основане, израду различитих упутстава и оперативних приручника, спровођење плана обуке, превођење релевантне документације итд. С тим у вези, почетком 2007. године оформљена је Радна група за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ. Међутим, услед кадровских промена које су настале избором нове Владе Републике Србије, Радна група је након извесног времена престала са својим радом. Да би се наставиле активности на увођењу ДИС-а у Републици Србији, у децембру 2007. године

⁶ Project "Support to preparation of Decentralization Implementation System of EU funds in the Republic of Serbia" financed under the development assistance of the Kingdom of Norway.

Министарство финансија је формирало Пројектну групу за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ. Задатак ове Пројектне групе је рад на изради Плана активности и Акционог плана за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ и припрема преговора и Меморандума о разумевању за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ између Европске комисије и Владе Републике Србије.

Пројектна група је непосредно одговорна Заједничком телу за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ формираном 26. децембра 2007. године Споразумом о оснивању заједничког тела за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ. Заједничко тело чине представници Кабинета потпредседника Владе, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Канцеларије за европске интеграције и Министарства финансија. Задатак заједничког тела је да даје сугестије, препоруке и пружа подршку активностима које предузимају чланови Пројектне групе током процеса увођења ДИС-а.

Министарство финансија је, у циљу подизања свести о неопходности увођења ДИС, представљању будућег институционалног оквира унутар администрације Републике Србије, као и представљању будућих корака неопходних за ефикасно успостављање ДИС-а, 10. децембра 2007. године, организовало конференцију на тему «Увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ у Републици Србији» на којој су учешће узели представници свих ресорних министарстава као и представници Делегације ЕК. Учесници конференције су упознати и са тренутном ситуацијом и искуством Републике Македоније, која је и поред свог кандидатског статуса за чланство у ЕУ, суочена са бројним изазовима у процесу успостављања ДИС-а у пракси.

Важно је истаћи да је техничка помоћ, у процесу увођења ДИС-а у Републици Србији, настављена кроз пројекат «Подршка процесу успостављања и ефективног функционисања Децентрализованог система управљања фондовима ЕУ у Републици Србији»⁷, који представља логичан наставак претходног пројекта подршке успостављању ДИС-а и има за циљ спровођење Плана активности и Акционог плана за увођење ДИС-а.

Пројекат «Подршка управљању ЕУ фондовима кроз децентрализовани систем управљања фондовима у Републици Србији», предложен у оквиру ИПА 2007. програмског циклуса има за циљ да пружи подршку наставку процеса успостављања ДИС система у Републици Србији. Пројекат предвиђа подршку будућим новоформираним структурама у оквиру ДИС-а у складу са Оквирним споразумом (као што су: национални службеник за акредитацију - САО, Национални фонд - NF, Национални службеник за одобравање - НАО). Неопходно је и у даљем програмирању ИПА фонда, кроз пројекте јачања будућих институција неопходних за успостављање ДИС-а, увођења информационог система за управљање ИПА и идентификовању и отклањању евентуалних недостатака у процесу увођења ДИСа, подржати државну администрацију на путу ка преузимању водеће улоге у процесу програмирања и управљања ЕУ фондовима.

⁷ Пројекат је финансиран из средстава развојне помоћи Краљевине Норвешке.

2. Принципи и основе програмирања фондова ЕУ

Циклус програмирања фондова ЕУ састоји се од пет различитих фаза: (1) програмирање (Programming), (2) идентификација (Identification), (3) формулација (Formulation), (4) имплементација (Implementation) и (5) оцена (Evaluation and Audit). Програмирање представља фазу у пројектном циклусу која подразумева утврђивање приоритетних програма/пројеката који се финансирају из фондова ЕУ (ИПА).

Доношењем одлуке да се сви предприступни фондови замене новим јединственим предприступним инструментом ИПА, истовремено је ЕК донела одлуку и да мандат Европске агенције за реконструкцију (ЕАР) буде продужен до 31. децембра 2008. године. Продужење је било условљено потребом да ЕАР оконча све активности из КАРДС програма, до тог рока пренесе све надлежности из централизованог управљања предприступним инструментом на делегацију ЕК.⁸

Централизовано управљање ИПА фондом подразумева да је Република Србија укључена само у фази програмирања ИПА, док је за остале фазе пројектног циклуса надлежна Делегација ЕК.

У циљу ефикасног и брзог преноса надлежности везаних за програмирање и спровођење ИПА између Делегације ЕК и ЕАР-а и преузимања водеће улоге у процесу програмирања ИПА, Влада Републике Србије је априла 2007. године започела процес програмирања ИПА за 2008. годину (ИПА 2008). Процес програмирања ИПА 2008 представља први корак ка увођењу система децентрализованог управљања фондовима ЕУ у Републици, преузимању водеће улоге у процесу програмирања фондова ЕУ од стране Министарства финансија, као и потврду кључне улоге ресорних министарстава у утврђивању секторских приоритета и пројеката.

Полазећи од потребе да се унапреде капацитети државне управе, да се јасно дефинишу улоге и одговорности током процеса програмирања ИПА и да се Република Србија постепено припреми за преузимање надлежности у управљању фондовима ЕУ Влада Републике Србије је на седници одржаној 26. априла 2007. године усвојила **Акциони План за програмирање ИПА 2008**. Циљ овог документа је да се обезбеди унапређење административних капацитета и повећање ефикасности и ефективности употребе ИПА средстава кроз унапређење међуресорне координације и сарадње као и подршка увођењу децентрализованог система управљања фондовима ЕУ у Републици Србији.

Акциони план транспарентно дефинише јединствене процедуре током ИПА програмирања и њихово поштовање. У њему су утврђени принципи програмирања, учесници, њихове улоге и одговорности, у утврђивању приоритета и предлога пројеката у складу са основним документима за програмирање. Такође, дефинисани су задаци и одговорности између релевантних институција које су укључене у процес ИПА програмирања. Посебно се истиче значај квалитетне

⁸ Уредба Савета Европских заједница бр: 1756/2006, од 28. новембра 2006. године

припреме пројекта, оцењивање, и избор пројекта у оквиру компоненте транзиције и изградње институција. У Акционим плану се спроводи основно правило да предлагачи пројекта могу бити **директни овлашћени предлагачи** (надлежна министарства, посебне организације образоване законом о министарствима, Службе Владе, Народна скупштина, Народна банка Србије) и **индиректни овлашћени предлагачи** (јавне агенције и Комисија за финансирање локалне самоуправе, уз писмену сагласност ресорног министарства).

Поред Акционог плана за програмирање ИПА, Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи је припремио и **Упутство за програмирање међународне помоћи у 2007**, којим је јасно дефинисан календар програмирања помоћи, као и поступак подношења предлога пројекта заједно са **Упутством за уношење предлога пројекта у ИСДАКОН информациони систем**, које даје јасне инструкције ресорним министарствима како да припреме нацрт предлога пројекта у складу са стратешким документима, и инструкције о уносу предлога пројекта у ИС.

2.1 Основна програмска документа

Три основна међусобно комплементарна стратегијска документа, која су била основ за програмирање ИПА 2008 су:

- Ревидирани План за спровођење приоритета из Европског партнерства, усвојен од стране Владе Републике Србије 16. фебруара 2007. године **Европско партнерство**, које дефинише краткорочне (1-2 године) и средњорочне (3-4 године) приоритете у припремама за интеграцију у ЕУ. Овај инструмент одређује односе између ЕУ и наше земље све до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.
- **Вишегодишњи индикативни програмски документ**⁹ - 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.
- **Процене потребе Републике Србије за међународном помоћи** усвојен од стране Владе Републике Србије 11. јануара 2007. године.

Поред наведених докумената, приликом програмирања ИПА 2008, такође су узети у обзир и Годишњи извештаји ЕК о напретку реформи у Републици Србији и Финансијска правила за спровођење пројекта које финансира ЕУ као и национална стратегијска документа, Меморандум о буџету Републике Србије, Годишњи план активности Владе и др.

⁹ У току су консултације у вези са ревизијом МИПДа за период 2008-2010. Очекује се да се већи нагласак стави на приоритетне осе – политички захтеви и европски стандарди, као и на подршку цивилном друштву.

2.2 Кораци у програмирању

План активности током процеса програмирања ИПА 2008, је подразумевао следеће основне кораке:

- Обавештавање директних овлашћених предлагача о буџету дефинисаном у МИПД према главним областима подршке, и о почетку подношења нацрта предлога пројеката у оквиру процеса програмирања и одређивање рока за њихово достављање.
- Дефинисање формата за подношење пројектних идеја, предлога пројеката, утврђене рокове, утврђене услове под којима се пројектне идеје и предлози пројеката подnose на интернет страници www.evropa.sr.gov.yu
- Техничку помоћ директним овлашћеним предлагачима током процеса идентификације приоритета и формулисања нацрта предлога пројеката.
- Достављање нацрта предлога пројекта које подноси надлежно министарство, као и у случају када надлежно министарство подржава нацрт предлога пројекта индиректних овлашћених предлагача.
- Техничка оцена нацрта предлога пројекта у складу са унапред утврђеним критеријумима и измена нацрта предлога пројекта у случају формалних недостатака.
- Оцена нацрта предлога пројекта и састављање шире листе нацрта предлога пројеката, која не сме да премашује 150% расположивог буџета предвиђеног ИПА програмом за одговарајућу годину.
- Достављање резимеа нацрта предлога пројеката дефинисаних у широј листи Делегацији ЕК и ЕАР на мишљење.
- Израда предлога пројеката у складу са ИПА форматом и измена предлога пројеката случају формалних недостатака уз техничку помоћ НИПАК
- Оцена предложених пројеката у складу са форматом за оцењивање и утврђивање листе предлога пројеката, која не премашује 120% расположивог ИПА буџета за одговарајућу годину
- Утврђивање коначне листе предлога пројеката у потпуности усклађене са годишњим ИПА буџетом и расподелом дефинисаном према главним областима подршке у оквиру Вишегодишњег индикативног програмског документа.
- Делегација ЕК подноси Европској комисији ИПА годишњи програм, кога чине предлози пројеката са коначне листе на међуресорне консултације. Надлежни генерални директорати у оквиру ЕК достављају коментаре на ИПА годишњи програм. ИПА комитет одобрава ИПА годишњи програм. ЕК и Влада потписују Финансијски споразум који представља правни основ за спровођење пројеката.

Имајући у виду да се у Републици Србији примењује деконцентрисани систем управљања фондова ЕУ коначну одлуку о пројектима који ће бити финансирани из

националних ИПА фондова доносе надлежне институције ЕК у сарадњи са Делегација ЕК у Београду. .

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.¹⁰

Уговори за спровођење свих пројеката морају се потписати најкасније у року од три године од дана потписивања Финансијског споразума. У року од две године од дана потписивања уговори се морају извршити, док се исплата средстава за њихову реализацију мора завршити најкасније годину дана од последњег дана утврђеног за извршење уговора. Имплементација пројеката врши се у складу са финансијским правилима ЕУ (Practical Guide to contract procedures for EC external actions – PRAG).

¹⁰ Финансијски споразум између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница у вези националног програма за Србију који се односи на прву ИПА компоненту -Помоћ транзицији и изградња институција за 2007. годину, потписан је у Београду 4. априла 2008. године.

3. Преглед активности реализованих у процесу програмирања ИПА 2008

3.1 Фазе процеса програмирања ИПА 2008

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 2008 програма, а у складу са Акционим планом за програмирање ИПА 2008, процес програмирања можемо поделити на неколико следећих фаза.

Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи је, 26. априла 2007. године, представио ресорним министарствима Упутство за програмирање међународне помоћи у 2007. години, и отпочео процес програмирања ИПА 2008, односно процес консултација и подршке ресорним министарствима приликом идентификације приоритета, израде и модификације предложених пројеката у складу са стратешким документима за програмирање ИПА.

Током фазе идентификације нацрта предлога пројекта одржане су секторске консултације између представника НИПАК-а и представника ресорних министарстава у вези са дефинисањем приоритета за финансирање из ИПА и упознавање са правилима новог финансијског инструмента ИПА.

Међутим, фаза идентификације је трајала веома дуго из неколико разлога. Наиме, дуготрајни преговори око формирања Владе Републике Србије, у првој половини 2007. године, као и повећање броја ресорних министарства, додатно је отежало процес програмирања у овој фази. Такође, Законом о министарствима из 2007. године, повећан је број министарстава са 15 на 22, услед чега је дошло до великих промена у унутрашњој организацији, не само Владе, већ и ресорних министарстава. Преузимање надлежности отежало је процес програмирања. Било је неопходно укључити нове институције у програмирање, а оне нису имале нити довољан број запослених нити службеника обучених за комплексне поступке припреме пројектних докумената. Такође, број ангажованих у Сектору за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи који је у процесу реконструкције Владе интегрисан у Министарство финансија, није довољан да би у кратком року одговорио повећаном обиму посла као и много комплекснијим правилима програмирања које је установила Европска комисија за пројекте који се финансирају из предприступног инструмента ИПА. У Влади Републике Србије, започето је, првенствено сопственим снагама, припремње предлога пројеката тзв. Project Fiche (пројектни фиш)¹¹. У веома кратком времену, без довољно

¹¹ Project Fiche или Предлог Пројекта стандардне форме, припремљен на јасно дефинисаном обрасцу за одређени финансијски инструмент или програм који садржи јасно дефинисане додатке

искуства и познавања правила и процедура ЕУ сва ресорна министарстава, стара и нова, морала су да припреме предлоге пројеката како би се одржали утврђени рокови. Посебну тешкоћу представљала је и флукуација кадрова, било због напуштања или због преласка у друге органе унутар државне администрације. Из тог разлога у више министарстава дошло је до губитка људи са искуством и знањима неопходним за успешно планирање и припрему пројеката а који су радили на пословима програмирања ИПА. Ово се, такође, односи и на Канцеларију за европске интеграције, која је, због прекида радног односа непосредно ангажованих на пословима програмирања ИПА 2008, није имала активну улогу у процесу програмирања ИПА у складу са Акционом Планом. Учешће Канцеларије за придружвање ЕУ знатно је олакшало рад Сектора у претходном програмском циклусу.

Министарство финансија је предузело додатне мере подршке ресорним министарствима у фази идентификације и формулације предлога пројеката, како би се превазишли проблеми уочени током програмирања ИПА 2007. Ради тога је ангажовало локалне консултанте за области: инфраструктуре, економског развоја и запошљавања, државне управе и ЕУ интеграције; владавине права и регионалног и локалног развоја¹². Главна улога локалних консултаната у процесу програмирања ИПА 2008, била је да, кроз практичан рад са ресорним министарствима, пружи подршку ресорним министарствима у идентификацији и формулисању предлога пројектних идеја за ИПА 2008 у складу са инструкцијама НИПАК Секретаријата. У складу са планом активности предвиђеним Акционим планом за програмирање ИПА 2008 локални консултанци су, у сарадњи са ресорним министарствима и другим заинтересованим странама радили на изради нацрта предлога пројеката и изради одговарајућих логичких матрица.

Сектор за програмирање и управљање ЕУ фондовима и развојном помоћи је после завршене фазе идентификације и формулације нацрта предлога пројекта у сарадњи са ресорним министарствима, исте унео у ИСДАКОН ИС у складу са Упутством за уношење предлога пројеката. Половином септембра и почетком октобра 2007. године, организовани су консултативни састанци са донаторима¹³ на којима је извршено представљање пројеката по секторима. Ресорна министарства су представила нацрте пројекатних идеја, класификоване у односу на потенцијални извор финансирања на предлоге подобне за финансирање из средстава билатералних донатора и предлоге пројеката подобне за финансирање из средстава предприступне помоћи ЕУ - ИПА.

Након састанака са донаторима, НИПАК Секретаријат је, уз сарадњу са консултантом за евалуацију пројеката, ангажованим у оквиру пројекта подршке

који су обавезни. Пројектни фиш јасно дефинише приоритетне области, предвиђене активности и изабране имплементационе методе.

¹² Ангажовање локалних стучњака омогућено је коришћењем средстава пројекта «Заједнички програм за подршку Министарству финансија у циљу унапређења координације, планирања, програмирања и оперативне реализације развојне помоћи» који је финансиран од стране СИДА/ДФИД-а

¹³ Поред представника свих донатора-развојних партнера, састанцима су присуствовали и представници Делегације ЕК као и Европске Агенције за Реконструкцију.

Сектору за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи, извршио оцену нацрта пројеката предложених за финансирање из средстава ИПА у складу са утврђеним критеријума оцењивања нацрта пројеката. Након оцене нацрта пројеката, у складу са Акционим планом за програмирање ИПА 2008, састављена је шира листа која има 67 нацрта пројеката чија је укупна вредност 223 мил ЕУР (што представља повећање у односу на ИПА 2007 када је у првој фази идентификације предлога било идентификовано 47 предлога пројекта)¹⁴. У ширу листу предлога пројеката, укључено је и 10 потенцијалних предлога пројеката, који су оцењени као битни за реализацију МИПД-а, а које ресорна министарства нису дала као своје иницијалне нацрте. Ови пројекти су, у консултацијама са надлежним институцијама ЕК, идентификовани као неопходни на основу Извештаја ЕК о проширењу и прегледом пројеката који су процесу реализације а неопходано је наставити процесе које су они започели. НИПАК је прихватио предлоге произашле из ових консултација и припремио са надлежним институцијама одговарајуће пројекте предлоге.

НИПАК је почетком децембра 2007. године Делегацији ЕК и ЕАР доставио на разматрање резиме нацрта предлога пројеката дефинисаних у широј листи. У периоду од 12. до 21. децембра 2007. године отпочели су консултативни састанци са представницима делегације ЕК и ЕАР и свих ресорних министарства и институција чији се предлози пројеката садржани на широј листи. Циљ ових састанака је био да се, на основу више критеријума, првенствено усклађености са стратешким документима за програмирање ИПА, постојања задовољавајућих капацитета и неопходног законског оквира за реализацију пројеката, степена развијености пројекта за реализацију (нпр. постојања неопходне пројектне документације за инфраструктурне пројекте), као и на основу континуитета са претходним пројектима реализованих у оквиру КАРДС-а и ИПА 2007, издвоје они предлози који би били даље развијани у форми пројектног фиша и званично предложени за финансирање из средстава ИПА 2008. Иако се од учесника ових састанака, а пре свега, од Делегације ЕК, очекивало да правовремено дају сугестије и коментаре на предложене пројекте и у том смислу активно учествују у одлучивању и профилисању предлога пројеката који ће коначно бити подржани у процесу програмирања ИПА 2008, због недовољних административних капацитета Делегација ЕК није била у стању да у овој фази јасно дефинише своје коментаре на предложене пројекте, са становишта подобности за финансирање из ИПА 2008.

С обзиром на чињеницу да ни након консултативних састанака на којима су представљени пројекти са шире листе предлога пројеката, од Делегације ЕК није стигало мишљење на предложене пројекте, ресорна министарства су почетком јануара 2008. године, уз подршку Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојне помоћи отпочели фазу припреме пројектних предлога тј. пројектних фишева за све предлоге који су се нашли на широј листи. Предлози пројеката су развијани у складу са ИПА форматом предлога пројекта. ЕК је формат

¹⁴ У складу са правилима програмирања ИПА прва, шира листа предлога пројеката која се предлага Европској комисији, треба да има пројекте чија укупна вредност износи 150% од предложене годишње буџетске алокације средстава за дату земљу.

предлога пројекта изменила у марту 2008. године, што је додатно компликовало припрему пројекта

Из тог разлога Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојне помоћи је у овој фази затражио и добио додатну техничку помоћ на изради пројектних фишева из средстава техничке помоћи која су стајала на располагању ЕАР. Ангажовани експерти су, током три месеца, радили заједно са ресорним министарствима на припреми пројектних фишева и на тај начин, поред израде пројектних предлога, обезбеђена је и обука уз рад свих ресорних министарства.

Да би се убрзао процес консултација и доношења коначне листе предлога пројекта тј. ИПА 2008 националног програма први нацрти пројектних фишева су 10. фебруара 2008. године послати Делегацији ЕК и надлежним генералним директоратима Европске комисије на техничке коментаре. Након добијања званичних коментара од стране ЕК на предложене пројекте у марту су отпочеле завршне консултације на коначну листу пројекта за ИПА 2008.

Неопходно је истаћи да су коментари на предлоге пројекта од стране Делегације ЕК и надлежних генералних директората пристигли у последњој фази припреме пројектних предлога и представљали је изузетно тежак, додатни посао, како због врло кратког времена, малог броја обучених људи тако и због ограниченог практичног искуства на оваквим пословима. Посао је додатно отежала чињеница и да се од Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи, захтевало да обави послове за које није претходно обавештен од стране Европске комисије да ће бити у надлежности националних институција у овој фази примене ИПА - пројектни фиш за 2008 накнадно је измењен у марту 2008, што је изазвало додатни посао и на већ припремљеним пројектима. Запослени нису били благовремено обучени за нове комплексне послове - припреме пројектних буџета по одређеним активностима, идентификацију врсте и броја уговора који произлазе из предлога пројекта, оцењивање висине националног ко-финансирања у тренутку када није постојала домаћа законска регулатива везана за ову материју, нити су успостављени облици институционалне сарадње са институцијама надлежним за припрему буџета и оцену способности земље за задуживање за реализацију појединих пројекта. Иако, Србија, по први пут развија врло комплексан пројектни фиш – надлежни органи Европске комисије поставили су изузетно високе захтеве и током самог процеса програмирања, додатно их пооштравали.

Коначна листа предлога пројекта послата је Делегацији ЕК 16. маја 2008. године. Пакет садржи 38 пројекта у укупном износу од 179.4 мил. Евра, заједно са три пројекта на резервној листи, за случај да уколико неки од предложених пројекта буде одбачен, може одмах бити замењен првим пројектом са резервне листе. (Анекс I).

Специјализовано радно тело Европске комисије - Групе за подршку квалитету (Quality Support Group)¹⁵ заседало је 5. јуна 2008. године, док се у септембру 2008.

15 Ова група оцењује квалитат израђених пројектних фишева, али и значај њиховог доприноса за реализацију процеса европских интеграција,

године очекује заседање ИПА комитета¹⁶ који одобрава одобрава ИПА 2008 годишњи програм. Након тога следи потписивање Финансијског споразума за ИПА 2008 национални програм.

3.2 Карактеристике процеса програмирања ИПА 2008

У току програмирања ИПА 2007 водећу улогу у припреми пројектних фишева имао је имало је Министарство економских односа са иностранством, као НИПАК уз подршку ЕАР. Међутим, иако је оцењено да је квалитет предлога пројеката био на високом нивоу и да је процес програмирања ИПА 2007 успешно спроведен, као главни недостатак забележена је недовољна укљученост и недовољно учешће ресорних министарства у предлагању и припреми пројеката.

Из тог разлога, главни предуслов за програмирање ИПА 2008 било је обезбеђивање веће иницијативности и активније учешће ресорних министарства у припреми пројектних предлога. Ресорним министрствима мора да се пренесе јасна порука – да су она одговорна за страшко планирање и предлагање активности ради реализације одговарајућих пројеката у процесу програмирања ИПА. Ово је неопходно јер према правилима структурних фондова морају се припремати стратешки развојни програми који покривају период од најмање 6 година, оперативни програми и структуре које ће спроводити пројекте, вршити целокупан надзор над њиховом реализацијом и припремати одговарајуће извештаје за надлежне институције Европске Комисије¹⁷. Такође, оваквим усмеравањем програмирања и припреме пројекта очекује се остваривање боља концентрисаност ЕУ фондова на националне приоритете Владе РС.

Важно је истаћи да је након анализе нацрта предлога пројеката уочено да се, у односу на период програмирања ИПА 2007 (укључујући и КАРДС програм), карактер пројектних предлога изменио тако да се фокусира на приоритете који се односе на сферу јачања капацитета институција, док је приметан извесан пад у инвестиционим пројектима нарочито у сектору енергетике и транспорта¹⁸.

Међутим, препоруке са консултативних састанака са Делегацијом ЕК биле су да се број пројеката за ИПА 2008 и број уговора предвиђених за њихову реализацију, знатно смањи како би се обезбедила лакша реализација. Овај захтев је образложен чињеницом да ће се одређен број пројекта одобрених у пакету помоћи за 2007 годину у својој реализацији преклопити са реализацијом пројекта одобрених у 2008. години и да ће то представљати велики терет за запослене у Делегацији ЕК,

¹⁶ ИПА комитет чине све земље чланице ЕУ. У припреми одлуке ИПА комитета преко својих дипломатских мисија у земљи примаоцу помоћи чланице ЕУ врше директне консултације са НИПАК-ом и Сектором за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи МФ.

¹⁷ Генерално гледано, правила припремања, реализације и извештавања о пројектима финансираним средствима из буџета ЕУ, пооштрена су и за земље чланице ЕУ.

¹⁸ У консултацијама за припрему МИПД за 2008 годину надлежни генерални директори Европске комисије су истакли да се помоћ ЕУ мора концентрисати на развој институција и капацитета а да се одређене привреде гране, за сопствени развој, више оријентишу на финансијска тржишта и специјализовани Фонд за југоисточну Европу који финансира економске субјекте под условима повољнијим од тржишних, али кроз банкарски систем. ЕУ је издвојила средства помоћи за овај Фонд у висини од 80 милиона евра а друге развојне институције земаља чланица су својим доприносима подигле капитал Фонда на 250 милиона евра.

којих је мање него у ЕАР. Такође, је скренута пажња, да није неопходно да свако министарство предлаже сопствене пројекте. Нагласена је неопходност стварања већих пројеката у којима би више министарстава са становишта свог делокруга рада решавало проблеме уочене у МИПД, Европском партнерству или националним стратегијама.

Овај захтев је контрадикторан јер с једне стране се захтева повећани број пројеката који се односе на јачање институција и изградњу капацитета (чији износи су, по правилу, због природе пројекта релативно мали), а са друге стране, захтев Делегације ЕК да ИПА 2008 национални програм садржи ограничени број инфраструктурних пројеката, који су увек веће вредности. С тога је било неопходно да се више предлога пројеката обједини у један пројектни фиш ради смањења укупног броја предложених пројеката и лакше будуће реализације (која је у надлежности делегације ЕК у Београду)¹⁹.

Према Извештају консултаната ангажованих кроз пројекат техничке помоћи у програмирању ИПА 2008, углавном сви предложени пројекти су у складу са приоритетима МИПД и ЕП. Једини коментар је да области образовања и реформе државне управе нису довољно обухваћени пакетом пројеката у ИПА 2008. У области реформе државне управе предложени пројекти, по оцени делегације ЕК, неадекватно одражавају реформске приоритете у овој области (нпр. оцењено је да недостају пројекти у области јачања интерне финансијске контроле, јачања демократских институција итд.). Исто важи и када је реч о сектору образовања. Општа оцена ових пројеката је да су слабо припремљени, нису реформског типа и не доприносе повећању запослености и продуктивности у Републици Србији.

Ипак важно је истаћи да је у програмирању ИПА 2008 посебан акценат стављен на област социјалне укључености која није била покривена пакетом пројеката ИПА 2007. Министарство за рад и социјалну политику је поредложило пројекат који се директно односи на социјалну укљученост, док је ова област посредно подржана и кроз пројекте у образовању (пројекти који се односе на Ромску популацију) и регионалном развоју (подршка развоју друштвене инфраструктуре).

3.3. Кофинансирање

У складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента предприступне помоћи (ИПА)²⁰, за одобравање и спровођење предложених пројеката неопходно је обезбедити одговарајући износ националног кофинансирања пројеката.

¹⁹ Опште искуство земаља у којим делегација спроводи програме указује на проблеме у реализацији који настају због мањег броја запослених и настојања да велики део послова обавља домаћа администрација која нема одговарајуће искуство. Имплементација пројеката захтева бројне комплексне активности везане за јавне набавке, припрему пројектне и тендерске документације, уговарање, физички и финансијски надзор над реализацијом пројекта и сл. Посебна бојазан постоји, да уколико дође до пробелема у реализацији пројеката, може да дође и до губитка дела средстава. На овакву могућност дато је више упозорења од земаља које су имале такво искуство.

²⁰ "Службени гласник РС" 123-07 од 26. децембра 2007. године

Кофинансирање пројеката може бити обезбеђено кроз буџетска средства, одобрене кредите или донације међународних институција, развојних институција других земаља и сл. Правила ЕК предвиђају да се кофинансирање пројеката за државе потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ, укључујући и Републику Србију, врши према паралелном моделу спровођења и према главним областима подршке дефинисаним у оквиру Вишегодишњег индикативног планског документа.

Паралелни модел кофинансирања значи да ће се у оквиру једног пројекта који ће бити кофинансиран, активности спроводити одвојено, према процедурама у зависности од извора финансирања. У пракси то значи да ће за активности дефинисане у пројекту, а које ће бити финансиране из ИПА средстава примењивати правила уговарања и набавки које примењује ЕУ (тзв. ПРАГ правила), док ће се за активности које ће бити финансиране из националних средстава примењивати правила уговарања и набавки која важе у Републици Србији.

Поред тога, Уредбом о спровођењу ИПА утврђено је да је у оквиру сваке од области подршке (политички захтеви, друштвено економски развој и достизање европских стандарда) неопходно обезбедити минимално кофинансирање у износу од 10% од укупне вредности буџета пројекта који се односе на техничку помоћ, односно 25% од укупне вредности буџета пројекта који се односе на инвестиције (инфраструктурни радови и набавка опреме).

Реализација пројекта који се финансирају из ИПА фондова је вишегодишња, те је у том смислу неопходно обезбедити да се у истом року утврди и обавеза обезбеђивања националних средстава за кофинансирање. Поред тога, према Уредби ЕК за спровођење ИПА, правила о подобности трошкова који се могу исплаћивати из средстава ИПА односе се и на национална средства. Од изузетне важности је напоменути да се спровођење пројекта у оквиру програма ИПА 2008 очекује крајем 2009, односно почетком 2010. године. С тим у вези, надлежне институције би требало благовремено да планирају утврђена средства како би дошло до реализације наведених пројеката.

Након анализе циљева и активности формулисаних предлога пројекта за ИПА 2008, идентификован је одређени број пројекта по приоритетним областима подршке, који ће имати елеменат кофинансирања и развојних²¹ (у највећој могућој мери настојало се искористити постојеће финансирање програме/пројекте из јавних средстава, како се не би прекорачили оквири буџетских средстава). Према буџетима предложених пројекта за финансирање из средстава ИПА фондова за 2008. годину неопходно је обезбедити 37,55 милиона евра за кофинансирање пројекта у оквиру програма ИПА 2008²².

²¹ У припремама Буџетског меморандума за 2007, 2008 и 2009, Сектор за програмирање и спровођење ЕУ фондова и развојне помоћи, указивао на потребу обезбеђивања најмње минималног нивоа кофинансирања и вршио процену потенцијалних обавеза Републике Србије, односно крајњих корисника предприступне помоћи.

²² Припремљен је Закључак и Информација о потреби кофинансирања пројекта у оквиру ИПА 2008 програма, што представља основ за утврђивање пројекта који ће бити кофинансирани и истовремено предуслов за успешан завршетак процеса програмирања у оквиру ИПА 2008 програма.

3.4. Секторска анализа

У процесу програмирања ИПА 2008, ресорна министарства су показала различит степен спремности да одговоре на изазове програмирања тј. припремања предлога пројеката у складу са процедурама ЕУ. Следећа анализа, која је урађена на бази извештаја локалних консултаната и експерата ангажованих од стране ЕАРА на изради пројектних фишева, даје извесну оцену и пресек стања по ресорним министарствима када је реч о њиховим капацитетима у програмирању ИПА:

- **Министарство финансија** – узимајући у обзир чињеницу да Министарство финансија обухвата велики број сектора, односно посебних управа, агенција и служби, закључак је да су капацитети у смислу програмирања доста неуједначени. Већина предложених пројеката су одраз тренутних потреба појединих сектора и не одражавају реформске приоритете у одговарајућој области и приоритете дефинисане у стратешким документима за програмирање ИПА. Препорука је да би требало радити на прецизном стратешком оквиру и дефинисању редоследа приоритета на нивоу целог министарства. Посебну пажњу је потребно посветити јачању капацитета запослених у смислу увођења ДИС-а. Са друге стране, организациона структура министарства би се у перспективи могла посматрати и као предност, јер би се кроз координацију на формулисању пројектних идеја, могло доћи до заједничких реформских пројеката, који би могли да апсорбују значајна средства из предприступних фондова у складу са препорукама ЕК. Утолико је важније одредити посебне капацитете за програмирање у свим службама и користити и размењивати добра искуства из блиских институција – нарочито Народне Банке Србије.
- **Министарство правде** као један од најважнијих ресора у чијем домену су бројни приоритети идентификовани у базичним стратешким документима, и као министарство које би требало да поднесе највећи терет реформи у области своје надлежности, нема довољно људских капацитета за програмирање ИПА, што је последица престанка рада Секретаријата за имплементацију стратегије правосуђа (СИС) који је био задужен за идентификацију и припрему предлога пројеката за ИПА фонд. Најчешћи проблем приликом идентификовања предлога је непостојање законског оквира као основе за реализацију пројекта. Такође, један од уочених недостатака је и слаб апсорбциони капацитет за имплементацију идентификованих пројеката, због чега је и само одобравање кандидованих пројектних предлога доведено у питање. У циљу унапређења програмирања у овом сектору, препорука је да се ангажује одређени број адекватно обучених државних службеника који ће радити на припреми предлога за наредни период.
- **Министарство унутрашњих послова** је због немогућности да одговори на захтев ЕАР-а да се кроз КАРДС програм спроведе твининг пројекат који би се односио на пројекат развоја стратешког планирања, довело у питање даљу сарадњу на реализацији нових пројеката финансираних од стране ЕУ. Чињеница је да се већина пројеката односи пре свега на набавку одређене опреме и возила за потребе министарства, а не суштинску реформу овог сектора кроз развој и модернизацију прописа и начина рада, што се од стране ЕУ наглашава као приоритет. Нарочита подршка ЕУ у овом сектору очекује се на

пољу увођења беле шенгенске листе. С друге стране, постоји велики број билатералних донатора који раде у овом сектору, кроз чије пројекте се капацитети овог министарства подижу у складу са стандардима ЕУ, што би требало више истицати у разговорима са представницима надлежних органа ЕК. Када је реч о програмирању ИПА 2008, недостатак капацитета се такође појављује као једна од основних препрека у припреми одговарајућих пројектних предлога. Уочена је слаба координација унутар министарства, што је произвело да пројекти различитих одсека буду у колизији. Међутим, у циљу превазилажења наведених проблема, значајно је ангажовање и посвећеност појединаца који су радили на припреми предлога пројеката. Организовани су бројни консултативни састанци са НИПАК секретаријатом и консултантима ангажованим у програмирању ИПА.

- **Министарство просвете** је формирало радну групу за ИПА програмирање, али та радна група није постала функционална и оперативна, и стога је комуникација и сарадња са овим министарством у процесу програмирања била јако отежана. Министарство просвете је једно од ретких које није присуствовало обукама за израду логичке матрице, организованих у министарству финансија. Имајући на уму, значај модерног образовања и да је то један од приоритета у МИПД, то ствара веома широк спектар могућности за идентификовање пројеката у овом ресору, предложени пројекти нису у пуној мери искористили дате могућности, и нису одговарали потребама које су неопходне за спровођење реформи у овом сектору, или за будуће коришћење других фондова ЕУ, пре свега, Програма заједнице²³. Стога је НИПАК Секретаријат, на основу стратешких документата за програмирање ИПА и претходних искустава, предложио министарству просвете извршан број пројектних идеја које би могле да буду подржане кроз ИПА фонд, тако да је Министарство просвете углавном радило на унапређењу пројектних предлога који нису финансирани кроз циклус ИПА 2007 као и на развијању поменутих сугерисаних пројектних идеја. Препорука је да би требало радити на прецизном стратешком оквиру и дефинисању редоследа приоритета на нивоу целог министарства. Препоручује се и интензивнија сарадња са високошколским установама и универзитетима, као и националном службом за запошљавање и приватним сектором, како би се обезбедила адекватна координација на изради пројеката нарочито на пољу повезивања образовања са захтевима тржишта рада.
- **Министарство за заштиту животне средине** - ресор који има јасну слику о свим неопходним променама које је потребно спровести током процеса придруживања и у значајној мери развијене капацитете за дефинисање пројектних идеја. Предложени пројекти су задовољавајућег квалитета и прихваћени су за ИПА 2008. Према постојећој систематизацији послове

²³ Привремено то је било могуће надокнадити усмеравањем великог износа новца кроз ТЕМПУС програм који подржава ЕК, а може да користи новац из ИПА националних фондова за своје активности, јер му је сврха подршка реформама образовања у сарадњи са надлежним министарством. Такође, део новца намењен подизању квалитета образовања усмерен је на финансирање образовања младих у земљама ЕУ (ЕРАЗМУС, ЕРАЗМУС+;и сл.). Део средстава за убразање реформи образовања користи се и на регионалном нивоу.

програмирања ИПА у министарству за заштиту животне средине обавља Одељење за управљање пројектима у области заштите животне средине, са тренутно троје запослених, али се паралелно са доношењем Предлога Уредбе планира установљивање јединице за управљање ЕУ фондовима са четворо запослених у оквиру садашњег одељења. Поред тога, у израду пројеката редовно се укључују и представници различитих/ одговарајућих сектора министарства. Стално присуство представника министарства на обукама и успешна организација консултативних састанака показатељ је високе заинтересованости овог министарства за коришћење ЕУ фондова.

- Изузетно добра сарадња остварена је са **Министарством пољопривреде, водoprивреде и шумарства**, које је имало формирану радну групу са знатним искуством у писању пројеката и изузетно професионалним приступом везано за ИПА 2008. Међутим, иако су предложени пројекти задовољавајућег квалитета, општа оцена је да је број пројеката мали с обзиром на величину и значај овог сектора. Практично из сваког сектора је најмање по једна особа у континуитету задужена за ИПА програмирање, тако да су исти запослени уредно похађали обуке и затим били ангажовани на изради предлога пројеката. План систематизације за 2008. годину предвиђа и оснивање *Групе* за програмирање и координацију пројеката у оквиру Сектора за међународну сарадњу. Међутим, с обзиром да се ради о сектору који у оквиру ИПА заузима значајно место (посебно имајући у виду да се ИПА компонента бр. 5 односи на рурални развој), потребно је нарочито јачати капацитете у овој области.
- **Министарство економије и регионалног развоја** – иако формирано тренутку када је већ текао процес идентификације предлога пројекта, ово министарство је у великој мери успело да одговори на захтеве програмирања ИПА. Предложен је велики број пројеката које је било потребно приоритизовати. Оцена је да су предложени пројекти били парцијални и да су се активности појединих пројеката у одређеној мери преклапале, што је последица сложене унутрашње организације министарства и недовољне, почетне, интерне координације. Због тога је, уз пуну спремност министарства на сарадњу, где је то било изводљиво и уз подршку техничке помоћи консултаната ангажованих у министарству финансија, више пројеката интегрисано и укрупњено у један пројектни фиш. (нпр. само у области запошљавања је постојало иницијално 18 предлога пројеката). Интензивирање активности на изради пројектних фишева крајем 2007. године, условило је да услед кратких рокова и малог броја запослених који су испратили цео процес тренинга у пројектном циклусу, рад на развијању значајног броја пројектних предлога буде унеколико отежан. Међутим, предности у смислу капацитета за програмирање, треба видети пре свега у квалитетној сарадњи између блиских сектора у области привреде унутар МЕРР, као и у ангажману осталих заинтересованих страна тј. посебних служби и агенција. Ово се пре свега односи на СИЕПА-у, која је испољила снажну иницијативу, као и искуство у писању пројеката и разумевању процеса програмирања ИПА.
- **Министарство трговине и услуга** није имало формирану радну групу за ИПА програмирање већ је сарадња на припреми предлога пројеката остварена кроз

Сектор за међународне односе. Део министарства који се бави робним резервама (Дирекција за робне резерве), иницијативу је показао тек након фазе идентификације пројеката, што се одразило на сам квалитет предлога пројекта. Општа оцена је да је квалитет пројектних идеја слаб, нарочито имајући на уму изазове Републике Србије на пољу спољне трговине и имплементацију ЦЕФТА споразума и стандарда квалитета производа који се извозе на ЕУ тржиште, као и реформу одређених служби, посебно Дирекције за робне резерве. (посебно пољопривредне јер пољопривреда је једна од заједничких политика ЕУ где, је неопходна велика контрола субвенција).

- **Министарство рада и социјалне политике** није формирало радну групу за ИПА програмирање. Претходно искуство и помоћ екстерних консултаната ангажованих у самом министарству (ETF- European Training Foundation) допринело је да министарство у фази идентификације има јасно дефинисане приоритете, премда је број предложених пројеката био прилично велики. Квалитет кандидованих предлога пројекта је на високом нивоу, што је последица како ангажовања екстерне техничке помоћи, тако и државних службеника који раде на пословима програмирања ИПА који су редовно присуствовали обукама, нарочито оним везаним за израду логичких матрица.
- **У Министарству за инфраструктуру** процес идентификације и формулације пројектних идеја је знатно унапређен у односу на претходни циклус програмирања ИПА. Ово је једно од ретких министарстава у коме је оформљена Радна група за програмирање ИПА била оперативна и функционална. Група је радила на идентификацији приоритета и изради нацрта предлога пројекта, као и на развијању већ припремљених пројеката који су били кандидовани за ИПА 2007. У сарадњи са представницима јавних предузећа, дирекција и уз верификацију ресорних помоћника министра сачињена је прво прелиминарна листа предлога пројекта (18 предлога пројекта из области транспорта) и достављена Министарству финансија, као и матрице логике пројекта за пројекте са листе. Након консултација са локалним и страним консултантима ангажованим од стране Министарства финансија, ЕАР-а, и представницима Делегације Европске комисије, сачињена је листа од 8 приоритетних пројекта за које су развијени пројектни фишеви и који су послати Делегацији ЕК на разматрање. Представници министарства за инфраструктуру су редовно присуствовали обукама и консултативним састанцима на програмирању ИПА.
- **Министарство рударства и енергетике** - укљученост заинтересованих страна (ЕПС, НИС, Србија-гас) као индиректних овлашћених предлагача пројекта је била на задовољавајућем нивоу. Ово је, уз постојање радне групе на нивоу министарства, допринело да се донекле унапреди процес рангирања приоритета у ресору, као и да се иницијално велики број пројектних предлога сведе на прихватљивији обим. Препорука је и да се боље искористе могућности сарадње са другим министарствима на изради заједничких пројекта по сродним приоритетима (нпр. у смислу заштите животне средине). Важно је истаћи и чињеницу да је велики број пројекта у области енергетике подржан од стране донаторске заједнице, који су комплементарни са пројектима кандидованим за ИПА фонд, чиме је постигнут висок ниво хармонизације донатора у овом

сектору. Представници министарства рударства и енергетике су редовно присуствовавали обукама и консултативним састанцима на програмирању ИПА.

- **Министарство за телекомуникације и информатичко друштво-** организациона структура министарства установљена је након формирања Владе, тако да у тим околностима нису дефинисане посебне улоге и надлежности запослених у погледу програмирања ИПА. Непостојање капацитета овог министарства да одговори на бројне захтеве и изазове процеса програмирања ИПА и закаснило учешће у фази идентификације и формулације пројектних предлога, резултовало је веома малим бројем пројеката слабог квалитета. Такође, услед нејасно дефинисаних надлежности, и недовољне координације са другим ресорним министарствима и заинтересованим странама, поједини предлози пројеката су изостали (као нпр. пројекат е-управе).
- **Министарство здравља** – у оквиру осе друштвено-економски захтеви, сектор здравства представља један од важнијих приоритета у МИПД-у. Иако посебна радна група за ИПА у министарству здравља није оформљена, то ипак није битно умањило учинак запослених који су радили на пројектним предлозима. У том смислу, коришћена је постојећа инфраструктура пројектних јединица које сарађују са иностраним кредиторима/донаторима. У фази унапређивања пројектних идеја, сугестије су уредно уважаване, добра сарадња је настављена и у фази израде логичких матрица, што је резултирало тиме да су предложени пројекти већином прихватљиви за ИПА предприступни инструмент.
- **Министарство науке** - Република Србија је 13. јуна 2007. године потписала Меморандум о разумевању са Европском комисијом који отвара директну доступност *Седмом оквирном споразуму Европске заједнице за истраживање, технолошки развој и огледне активности (ФП 7)*. Пројекти обухваћени овим програмом усмерени су ка промоцији и подстицању истраживачке делатности и практично у потпуности покривају област науке, тако да министарство није предлагало пројекте за финансирање кроз ИПА 2008. Из ИПА фондова са око 1,6 милиона евра на годишњем новоу кофинансираће се учешће Србије у ФП 7 (до 2013 године).
- **Министарство културе** - приоритети овог министарства као и сами предлози пројеката углавном су дефинисани у области *медија*. Министарство културе је 6. фебруара 2008. године потписало Меморандум о разумевању за учешће у програму Европске заједнице „Култура 2007-2013”. Кроз учешће у овом програму, корисници, односно носиоци пројеката из Републике Србије постају равноправни партнери са земљама чланицама ЕУ приликом конкурисања за пројекте и средства опредељена кроз овај програм. Из ИПА фондова кофинансираће се учешће Србије у програму заједнице КУЛТУРА до 2013. године
- **Министарство за државну управу и локалну самоуправу** – рад овог министарства на програмирању ИПА пре свега је био фокусиран на међусекторску сарадњу са осталим ресорним министарствима на изради предлога пројекта Програм подршке за развој инфраструктуре у општинама (Municipal Infrastructure Support Programme - MISP). Министарство за државну

управу и локалу самоуправу је носилац пројекта и уједно ће бити одговорно за реализацију овог програма.

- **Министарство за Косово и Метохију и Комесаријат за избеглице-** су за ИПА 2008 предложили пројекат који се односи на унапређење положаја избеглица и интерно расељених лица- решавање стамбених питања и унапређење система бесплатне правне помоћи. Обе институције показале су спремност за сарадњу и висок ниво капацитета, с обзиром да су пролазиле кроз кроз различите обуке које се односе на пројектни циклус и писање пројектног фиша организоване од стране Међународне организације за миграције.
- **Министарство спољних послова** - је показало изузетно ангажовање и ентузијазам у процесу програмирања ИПА 2008. Министарство је предложило пројекат који се односи на систем за издавање виза Републике Србије у дипломатско конзуларним представништвима (ДКП) као и проверу и верификацију виза на граничним прелазима Републике, и пројекат који се односи на конзуларни пакет Министарства спољних послова- концепт одрживог ДКП. Међутим, услед непостојања одговарајућег законског оквира и отежаног спровођење пројекта које у одређеним сегментима није усклађено са правилима за уговарање пројеката које финасира ЕУ, пројекти нису подржани од стране ЕК.
- **Министарство за омладину и спорт** - није предложило пројекте за ИПА и с обзиром да је реч о релативно малим пројектима, углавном користи средства билатералних донатора. Важно је истаћи да је улога овог министарства неопходна у сарадњи са другим министарствима на потенцијалним пројектима нпр. агенције за доживотно учење, агенције за борбу против дрога и сл.
- **Министарство одбране** - према МИПД пројекти из овог домена не спадају под ИПА приоритете. Одрђене проблеме неопходно је решавати преко других министарстава (нпр. преквалификација и запошљавање професионалних војника).
- **Министарство за дијаспору и Министарство вера** – нису део МИПД и САА те према томе нису формулисали пројекте у оквиру ИПА

4. Предности у процесу програмирања ИПА 2008

Иако је процес програмирања ИПА 2008 био знатно отежан услед дуготрајних преговора око формирања Владе Републике Србије, као и повећања броја ресорних министарства, кашњења у доношењу основног програмског докумената за програмирање од стране ЕК и недовољних административних капацитета ЕК да преузме захтеван посао од Европске агенције за реконструкцију у програмирању ИПА 2008, оцењујемо да је процес програмирања ИПА 2008 унапређен у односу на претходну годину у смислу појачаног ангажовања ресорних министарстава и институција у припреми пројектних предлога, доношења Акционог Плана за програмирање ИПА 2008, Упутства за програмирање међународне помоћи чиме је јасно дефинисан календар процеса програмирања и улога појединих институција у том процесу.

За преузимање водеће улоге националних институција у програмирању фондова ЕУ и утврђивању приоритета за реализацију од суштинске важности је координација рада и програма ресорних министарстава и 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.

Као главни позитивни резултати у процесу програмирања ИПА 2007 истичу се:

- Именовање Националног ИПА координатора од стране Владе Републике Србије
- Формирање Комисије за програмирање и управљање фондовима Европске уније и развојном помоћи,
- Повећано ангажовање и појачани ентузијазам ресорних министарства током процеса програмирања. Делегација Европске комисије подржала је пројекте који су формулисани у складу са националним стратегијама и приоритетима Владе Републике Србије.
- Израда приручника за унапређење процеса програмирања и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи од стране Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и њихово укључивање у редовну обуку државних службеника
- Континуирана техничка помоћ ресорним министарствима у свим фазама процеса програмирања (обука домаћих експерата и благовремено обезбеђивање финансијских средстава за ангажовање страних експерата за области у којим још увек не располажемо довољним капацитетима)
- Усвајање Оквирног споразума²⁴

²⁴ У оригиналном називу: Оквирни споразум између Владе Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента предприступне помоћи ИПА. Оквирни споразум је ратификован 26. децембра 2007. године.

- Консултативни међуресорни састанци у циљу координације програма више институција, што јасно показује да су сви пројекти произашли из националних политика и да су различити ресори спремни да дугорочно сарађују
- Предлог начина регулисања финасирања пројекта из националних и средстава предприступних фондова у Предлогу закона о буџетском систему²⁵ и предлог Закона о јавним набавкама где је предвиђено да се под посебним условима могу вршити јавне набавке у складу са прописима ЕУ
- Израда документа Процене потреба Републике Србије за период 2007 – 2009. године

Именовање Националног ИПА координатора

Одређивање Потпредседника Владе за Европске интеграције за Националног ИПА координатора (НИПАК) и Сектор за програмирање и управљање фондова ЕУ и развојном помоћи, Министарства финансија за НИПАК Секретаријат допринело је да процес сарадње између ресорних министарстава буде знатно унапређен, сталан и усмераван.

Формирање Комисије за програмирање и управљање фондовима Европске уније и развојном помоћи

Праћење спровођења приоритета предвиђених у Вишегодишњем индикативном програмском документу и националним стратешким документима, њихово међусобно усклађивање, као и ревидирање Вишегодишњег индикативног програмског документа захтева сарадњу надлежних институција Владе. Уредба о оснивању ИПА предвиђа годишње ревидирање Вишегодишњег индикативног програмског документа. С тим у вези, на седници Владе одржаној 6. децембра 2007. године донета је Одлука о образовању **Комисије за програмирање и управљање фондовима Европске уније и развојном помоћи**. За председника Комисије постављен је потпредседник Владе и истовремено НИПАК, док остале чланове Комисије чине министар финансија, министар задужен за спровођење НИП-а, министар за државну управу и локалну самоуправу, министар економије и регионалног развоја, министар трговине, министар за инфраструктуру и директор Канцеларије за европске интеграције.

Први састанак Комисије за програмирање и управљање фондовима Европске уније и развојном помоћи одржан је 20. децембра 2007. године. Истакнуто је да Србија треба активно да ради на изградњи капацитета за коришћење фондова ЕУ како не би била у ситуацији да због малих апсорбционих капацитета има низак проценат коришћења средстава, што је био случај у многим земљама у окружењу. Такође је истакнуто да активна улога подразумева и дијалог са Европском комисијом о дефинисању услова за спровођење пројеката финансираних из предприступног инструмента (ИПА), како би учешће домаћих институција, предузећа и експерата било веће, а самим тим позитивни ефекти и новчани прилив у земљу.

²⁵ Предлог закона о буџетском систему и Предлог закона о јавним набавкама су достављени Народној скупштини у децембру 2007 на усвајање али је усвајање одложено.

Улога Комисије у процесу програмирања је да разматра нацрте докумената који ће бити представљени донаторима, предлаже приоритете за коришћење средстава међународне развојне помоћи, посебно за коришћење предприступних фондова Европске уније, разматра и даје предлоге Влади о осталим значајним питањима у вези са коришћењем и управљањем фондовима Европске уније и развојном помоћи²⁶.

Повећано ангажовање и појачан ентузијазам ресорних министарства током процеса програмирања

У поређењу са претходном годином запажено је веће ангажовање министарстава и других заинтересованих страна, као и повећан ентузијазам у писању пројеката за ЕУ фондове. Такође, оцењује се високи ниво техничког знања на специфичним темама у одређеним областима, као и унапређене способности у развијању пројеката и познавање ЕУ процедура. То се највише односи на институције које су већ учествовале у ЕУ пројектима (Национална служба за запошљавање, СИЕПА²⁷). Програмирање ИПА 2008 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 2008 представља још један корак ка стварању услова да државни органи Републике Србије преузму водећу улогу у процесу програмирања фондова ЕУ, као и потврду кључне улоге ресорних министарстава у овом процесу.

Упркос бројним изазовима, нарочито оним који се очекују током имплементације, битно је истаћи да је Делегација Европске комисије подржала управо оне пројекте који су формулисани у складу са националним стратегијама и приоритетима Владе Републике Србије, а које су предложила ресорна министарства.

Израда приручника за унапређење процеса програмирања и управљање фондова ЕУ и развојном помоћи од стране Министарства финансија

Полазећи од потребе да се унапреде капацитети државне управе и да се ресорна министарства оспособе за изазове у програмирању предприступног инструмента ИПА и у циљу успешног програмирања Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ, у сарадњи са Канцеларијом за европске интеграције, је кроз пројекат подршке министарству који финансирају ДФИД и СИДА, израдило низ пратећих приручника, и то: **Приручник за спровођење програмирања инструмента предприступне помоћи – ИПА; Приручник за приступ логичке матрице – кључни инструмент за управљање пројектним циклусом (Project cycle Management - PCM) и Приручник за израду пројектног задатка (Terms of Reference - ToR) у различитим фазама пројектног циклуса.**²⁸

Посебно је потребно истаћи сарадњу Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ са Службом за управљање кадровима која се огледа у будућој

²⁶ На 13. седници ИПА комитета одржаној у јуну 2007 истакнута је проактивна улога Републике Србије у утврђивању МИПД за наредни трогодишњи период.

²⁷ Извештај техничке помоћи ангазоване од стране ЕАР (КАРДС 2006) у програмирању ИПА 2008

²⁸ Документа се могу наћи на сајту www.evropa.sr.gov.yu

организацији тренинга за целокупну државну администрацију, према потребама и изазовима које ИПА програмирање са собом носи.

Континуирана техничка помоћ ресорним министарствима у свим фазама процеса програмирања

Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи је, најпре кроз пројекат ангажовања локалних консултаната (СИДА/ДФИД), а затим кроз пројекат техничке помоћи на изради пројектних фишева (ЕАР КАРДС 2006), обезбедио континуитет подршке ресорним министарствима у процесу програмирања ИПА 2008 и кроз практичан рад праћен тренинзима обезбедио јачање капацитета у ресорним министарствима на изради пројектних предлога.

У циљу подизања капацитета ресорних министарстава у процесу програмирања ИПА, локални консултанци су, у складу са Приручником за приступ логичке матрице, одржали дводневне радионице о изради логичке матрице пројекта, где су конкретно радили на унапређењу логичких матрица које су ресорна министарства, у процесу идентификације пројектних идеја предложила. Радионице о припреми логичке матрице пројекта су биле изузетно посећене, док нека од ресорних министарстава нису показала заинтересованост за практичан рад на модификацији логичких матрица. Министарства оцењују де ја ангажовање локалних консултаната од изузетног значаја и користи током припреме пројектних идеја и логичких матрица и да је у будуће неопходно обезбедити интензивнији вид помоћи и обука како би се постигао захтеван квалитет пројектних предлога²⁹ и испоштовали рокови.

Техничка помоћ ангажована од стране ЕАРа на изради пројектних фишева ангажована је до краја фазе програмирања са задатком да помогне ресорним министарствима и НИПАК Секретаријату да израду пројектних фишева за 2008. годину успешно приведу крају³⁰.

Усвајање Оквирног споразума

Потписивањем Оквирног споразума Република Србија је преузела обавезу изградње правног и административног оквира за коришћење помоћи ЕУ на основу увођења децентрализованог система управљања. Овим споразумом, Република Србија се обавезује да, у одређеном року, формира институције, односно одговарајућа тела која ће омогућити, како сопственој Влади тако и одговарајућим институцијама Комисије Европских заједница успешно и законито коришћење средстава ИПА фонда. Формирање организационих јединица у ресорним министарствима које ће се искључиво бавити програмирањем фондова ЕУ, и ангажовање извесног броја државних службеника који би се бавили само програмирањем ИПА, у великој мери ће унапредити ефективност и ефикасност коришћења ИПА средстава.

²⁹ Евалуација са тренинга о изради логичке матрице организовани у новембру 2007. године за ресорна министарства

³⁰ У годишњим буџетима биће потребно да се обезбеђује финансирање оваквих ад-хоц услуга ресорним министарствима јер корист је далеко већа од трошкове.

Консултативни 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 Министарства финансија организовали су консултативне међуресорне састанке између заинтересованих страна. Током процеса програмирања показана је спремност агенција да сарађују са релевантним министарством (Национална служба за запошљавање, СИЕПА са Министарством економије и регионалног развоја, Комесаријат за избеглице и Министарство за Косово и Метохију³¹).

У ИПА програмирању хоризонтална сарадња ресорних министарства је од суштинске важности у циљу ефективнијег коришћења ИПА средстава.

Предлог Закона о буџетском систему и предлог Закона о јавним набавкама

Једно од важнијих питања у вези са имплементацијом ИПА пројекта јесте и питање кофинансирања пројекта. Према члану 67. Уредбе о спровођењу ИПА, за реализацију помоћи ЕУ која се утврђује у годишњим финансијским споразумима, биће потребно да се обезбеди одговарајући ниво националног кофинансирања. Утврђено је да је у оквиру сваке од наведених области подршке неопходно обезбедити кофинансирање у износу од најмање 10% од укупне вредности буџета пројекта који се односе на техничку помоћ, односно 25% од укупне вредности буџета пројекта који се односе на инвестиције (инфраструктурни радови и набавка опреме). Као изузетак, за пројекте у оквиру ИПА 2007. године Србија неће имати обавезу кофинансирања из националних средстава. Међутим, обавеза кофинансирања се успоставља за пројекте који ће финансирати из средстава помоћи почевши од ИПА програма за 2008. годину неопходно је правовремено дефинисати механизам кофинансирања ИПА пројекта, како би се пројекти из ИПА, почевши од програма ИПА 2008 ефикасно реализовали.

Кофинансирање пројекта може бити обезбеђено кроз буџетска средства, одобрене кредите или донације међународних институција. Правила ЕК предвиђају да се кофинансирање пројекта за државе потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ, укључујући и Републику Србију, врши према паралелном моделу спровођења и према главним областима подршке дефинисаним у оквиру Вишегодишњег индикативног планског документа.

Паралелни модел кофинансирања значи да ће се у оквиру једног пројекта који ће бити кофинансиран активности спроводити одвојено, према процедурама у зависности од извора финансирања. У пракси то значи да ће за активности дефинисане у пројекту, а које ће бити финансиране из ИПА средстава примењивати

³¹ Извештај техничке помоћи ангазоване од стране ЕАР (КАРДС 2006) у програмирању ИПА 2008

правила уговарања и набавки које примењује ЕУ (тзв. PRAG правила), док ће се за активности које ће бити финансиране из националних средстава примењивати правила уговарања и набавки која важе у Републици Србији.

Сектор за програмирање фондова ЕУ је предложеним изменама у предлогу Закона о буџетском систему поставио правни основ за механизам кофинансирања за наредне ИПА годишње програме. Тиме ће се средства за национално кофинансирање пројеката подржаних из ЕУ фондова унапред опредељивати и биће омогућено кофинансирање вишегодишњих пројеката. Такође, у предлогу Закона о јавним набавкама унете су измене које предвиђају да се под посебним условима могу вршити јавне набавке у складу са прописима ЕУ, што представља један од неопходних услова у спровођењу пројеката након увођења децентрализованог система управљања фондовима ЕУ.

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

Министарство финансија 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. Током 2007. године започеле су активности везане за годишње ревидирање наведеног документа. Ревидирани документ, усвојен је на Влади 17. априла 2008. године и очекује се да ће бити представљен донаторима у септембру 2008. Заједно са Вишегодишњим индикативним програмским документом, **“Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008-2010. година”** ће представљати један од кључних ослонаца у процесу програмирања ИПА.

5. Изазови у процесу програмирања ИПА 2008

Програмирање ИПА 2008 одвијало се под изузетно отежаним околностима. Пре свега због чињенице да је Делегација ЕК била у процесу формирања својих капацитета тј. интерне реорганизације како би се оспособила да обавља послове Европске агенције за реконструкцију на увођењу новог предприступног инструмента. Поучена искуствима из програмирања ИПА 2007, српска администрација је, у том смислу, самостално иницирала и водила процес програмирања ИПА 2008, што представља значајан помак у односу на претходни период и још један корак ка децентрализацији управљања ЕУ фондовима.

Међутим, уочени су и извесни недостаци током процеса програмирања ИПА 2008 који се пре свега односе на:

- Недовољна способност државних институција да дефинишу стратешке планове и приоритетне пројекте, (непостојање документа који дефинише националне стратешке правце развоја, Националног плана развоја);
- Непоштовање јасно утврђеног календара процеса програмирања и процедура дефинисаних Акционим планом за програмирање ИПА 2008 од стране учесника у процесу;
- Недостатак капацитета ресорних министарстава са аспекта програмирања фондова ЕУ
- Незадовољајући квалитет предложених пројеката, што изискује доста додатног рада на побољшању врло добрих пројектних идеја и пројекта од изузетне важности за Србију;
- Непостојање структура у ресорним министарствима која се баве програмирањем ЕУ фондова и још увек недовољна хоризонтална сарадња како унутар тако и између министарстава;
- Недовољан број запослених у НИПАК Секретаријату
- Изостанак активног учешћа и пружања техничке помоћи Канцеларије за европске интеграције ресорним министарствима у процесу програмирања због унутрашњих организационих проблема;
- Недовољно развијен систем и инструменти за оцењивање предлога пројеката³²;
- Непостојање вишегодишњег и програмског буџета утиче и на проблеме у повезивању домаћих пројекта са пројектима који се финансирају из помоћи током више година (несигурност у обезбеђивању домаће финансијске компоненте, неразвијено извештавање о ефектима и утицају пројекта на

³² Систем евалуације пројекта не постоји ни за коришћење домаћих јавних фондова – буџет и сл. И тај систем је у изградњи.

измену стања у секторима, мерење ефикасности средстава, одговорност за извршење пројекта у цели и сл)

- Споро формирање администрације Делегације ЕК која ће преузети послове програмирања ИПА, и њихово ограничено учешће у процесу програмирања, нарочито на почетку процеса;
- Кашњење ЕК са прописима, пре свега са документом Вишегодишњег индикативног програмског документа 2008-2010, као и са дефинисањем моделом националног кофинансирања и ближим објашњеима како модел функционише;

Недовољна способност државних институција да дефинишу стратешке планове и приоритетне пројекте

И поред великог броја предложених пројеката, од којих већина одговара стратешком оквиру за ИПА програмирање, приметан је недостатак стратешких предлога пројеката који одражавају истинске реформе у одговарајућим областима. То је делом последица како недостатка знања у области стратешког планирања и тако и недовољног познавања основних стратешких докумената за програмирање ИПА инструмента и националних и секторских стратегија и планова. Технички квалитет предлога је веома низак, пројекти су углавном мали и парцијални, са неусклађеним активностима, резултатима и циљевима пројекта, а без шире анализе проблема и јасног одређивања крајњих корисника (циљних група). Врло су слабо образлагане везе појединих пројеката са другим секторским политикама и општим захтевима за реализацију заједничких политика ЕУ. Уочено је и слабо аргументовање важности и значаја пројеката за реализацију реформских циљева и европских интеграција од стране ресорних министарстава. Такође, уочава се недовољно коришћење података који показују стање у одређеној области, као и лоше утврђивање мерљивих индикатора резултата спроведеног пројекта.

Такође, непостојање Националног плана развоја, а самим тим и непостојање јасних националних приоритета отежава процес програмирања и своди га на оквире ресорних министарстава базираних на више од 30 секторских стратегија.

Непоштовање јасно утврђеног календара процеса програмирања и процедура дефинисаних Акционим планом за програмирање ИПА 2008;

Институционалне и кадровске промене које су настале у ресорним министарствима проузроковале су извесна кашњења у односу на унапред утврђени календар. Иако је процес програмирања почео у априлу 2007. године, у складу са Акционим планом, фаза израде нацрта предлога пројеката, њихова модификација и унос у ИСДАКОН информациони систем је пролонгирана до октобра, иако је према календару за програмирање међународне помоћи, идентификација пројектних идеја требало да се заврши до јуна 2007. године. НИПАК је тек почетком децембра 2007. године Делегацији ЕК и ЕАР доставио на разматрање резиме нацрта предлога пројеката дефинисаних у широј листи и истовремено иницирао консултативне састанке, који су одржани у периоду од 12. до 21. децембра 2007. године. Коначна листа предлога пројекта послата је Делегацији ЕК 16. маја 2008. године.

Недостатак капацитета ресорних министарстава са аспекта програмирања фондова ЕУ

Без обзира на чињеницу да је процес програмирања ИПА 2008 био отежан, приметан је извештај напредак државне администрације у програмирању у односу на претходну годину. Повећана је свест о ИПА фонду и о процедурама и правилима у програмирању ИПА као и припремању предлога пројеката.

Међутим и даље је актуелна чињеница да већина ресорних министарстава нема довољан број запослених који би се посветили искључиво процесу програмирања, већ им је програмирање једна од свакодневних активности. Поред недовољног броја државних службеника, услед ниских плата постоји висока флукуација и слаба мотивација запослених. Таква организација рада отежава носиоцима процеса програмирања да благовремено одговоре на све постављене захтеве из овог посебног домена, паралелно са обављањем својих текућих обавеза из делокруга ресорних министарстава. Због непостојања или касног формирања *радних група* у министарствима за програмирање ИПА 2008, процес програмирања се у великој мери ослања на појединца од чијих способности и посвећености послу зависи читав процес програмирања ИПА.

Комплексност припрема ИПА пројектних фишева, и недовољно дефинисане обавезе националне администрације у процесу спровођења рефлектују се на способност запослених да одговоре свим својим пословима – редовни послови, послови програмирања ИПА, припрема пројеката за билатералне донаторе.

Током новембра и децембра 2007. године, у оквиру Пројекта подршке увођењу ДИС-а³ извршена је анализа радних места у ресорним министарствима и осталим корисницима ИПА, према обиму посла неопходног за ефикасно програмирање ИПА, на бази пројектних предлога која су ресорна министарства припремала за ИПА програм 2007. Анализа је имала за циљ да покаже стање у постојећим јединицама које се баве ЕУ пројектима финансираним из ЕУ и да идентификује неопходан број државних службеника који ће радити на пословима програмирања ЕУ фондова. Такође је урађена и анализа потребе за тренинзима који ће у сарадњи са Службом за управљање кадровима бити организовани за целокупну државну администрацију у 2008. години.

Иако је НИПАК обезбедио континуирану техничку подршку ресорним министарствима, приметан је недостатак обука и семинара посвећених стратешком планирању, програмирању ЕУ фондова, управљању пројектним циклусом, изради предлога пројекта и изради тендерске документације за пројекте финансиране из фондова ЕУ, ради подизања капацитета и искуства државне администрације у овој области.

Незадовољајући квалитет предложених пројеката, што изискује доста додатног рада на побољшању врло добрих пројектних идеја

Иако је НИПАК обезбедио континуирану техничку подршку ресорним министарствима, приметан је незадовољајући квалитет појединих предложених пројеката, што се огледа у чињеници да су неки предлози захтевали суштинске модификације након консултација са Генералним директоратима ЕУ. Временски

рокови за модификацију ових предлога пројеката су јако кратки, те с тога администрација није у стању да адекватно одговори на такве захтеве, што може да у крајњој линији резултира губитком пројекта.

Слабо образложен и припремљен пројекат, без обзира на важност и утицај на испуњење политичких и социо-економских циљева иле европских стандарда, биће препознат као важан, али одбачен јер је лоше припремљен за реализацију. Ту долази до изражаја проблем везан за рокове реализације пројеката који су веома кратки (2 године) и ако пројекат није добро припремљен, губи се време за припрему уместо за реализацију, пројекат се отказује а новац усмерава на друге мање битне пројекте који се могу реализовати у краћем року. У противном новац који се не потроши мора се вратити у буџет Европске комисије.

Непостојање структура у ресорним министарствима која се баве програмирањем ЕУ фондова и недовољна хоризонтална сарадња како унутар тако и између министарстава

Ефикасно програмирање и коришћење ИПА захтева и успостављање трајних институционалних решења. Правни основ за институционализацију процеса програмирања и управљања ЕУ фондовима створен је ратификацијом Оквирног споразума тек у децембру 2007. године. 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. Недостатак институционализације отежао је мобилисање свих релевантних учесника у процесу програмирања а нарочито недовољну повезаност и сарадњу институција које имају овлашћења да планирају трошење националних средстава (буџет, Национални инвестициони план) са програмирањем и трошењем средстава предприступних фондова

Овај недостатак делимично је премошћен усвајањем Акционог плана за програмирање ИПА, којим је било предвиђено да се у министарствима формирају радне групе за ИПА програмирање. Међутим, чињеница је да у многим министарствима то није учињено. Такође, чак и у случајевима када су оне формиране, због поменутих кадровских промена у министарствима, дошло је до измене чланова радних група и тиме до успоравања или прекида њиховог рада.

Републички секретаријат за законодавство је, у сарадњи са Министарством финансија (Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи), Канцеларијом за европске интеграције и Службом за управљање кадровима припремио Предлог Уредбе о изменама и допунама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, којом се ресорним министарствима омогућава да, у зависности од резултата анализе постојећег стања и предвиђених активности, формирају организационе јединице које ће по обиму и опису делатности одговарати њиховим обавезама, везаним за европске интеграције и програмирање фондова ЕУ.

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.

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 краatak рок тј. док постоје Јединице за спровођење пројеката.

Напомињемо да је у ИПА програмирању хоризонтална сарадња ресорних министарства од суштинске важности, када је реч о комплекснијим и већим пројектима који подразумевају више корисника. Неопходност међусекторске сарадње, чиме се постиже ефективније коришћење ИПА средстава, нарочито је евидентно у области заштите животне средине и локалног друштвено-економског развоја.

Недовољан број запослених у НИПАК Секретаријату

Комплексан процес програмирања захтева и одговарајући број запослених у оквиру институције која обавља улогу НИПАК Секретаријата, како би успешно одговорили свим активностима који им се постављају и обезбедио апсорпциони капацитет за будуће пројекте јачања капацитета на програмирању и управљању ЕУ фондовима. Међутим, број запослених у Сектору програмирање и управљање ЕУ фондовима није довољан да одговори свим задацима и изазовима током програмирања. Капацитети и специфична знања ангажованих лица у Сектору програмирање и управљање ЕУ фондовима односе се на стратешко планирање, планирање приоритета појединачних сектора, планирање и управљање екстерним фондовима, регулативе ЕУ, финансијска правила за спровођење фондова ЕУ, припрема пројектног фиша и тендерске документације, као и специфична знања и оперативне способности која захтева руковођење сектором и сл³³.

Изостанак активног учешћа и пружања техничке помоћи Канцеларије за европске интеграције ресорним министарствима у процесу програмирања

Основна улога и одговорност Канцеларије за европске интеграције током процеса програмирања ИПА, према Акционим планом за програмирање ИПА 2008, била је да контролише усклађеност нацрта предлога пројеката и предлога пројеката са

³³ У овом тренутку врше се припреме за реализацију 2007 године – одобравање тендерских документација, услова реализовања пројекта; одобравање пројеката из пакета ИПА 2008 је у току, потребно је припремити детаљне одговоре и разјашњења на упите различитих секторских генералних директората, извршити измене наложене од стране ГД Проширење; вршити обуке, оцене пројектних идеја за ИПА 2009; завршити документ о Потребима РС за међународном помоћи; припремити прилог за трећи састанак донатора на високом нивоу, извршити припреме са ресорним министарствима за предстваље пројекат за 2009; припремати анализе и извештаје, предлоге побољшања начина рада и сл.

Акционим планом за спровођење приоритета Европског партнерства, информисе НИПАК о потребама и току спровођења процеса стабилизације и придруживања, обавештава НИПАК о спровођењу Плана за усвајање правних тековина ЕУ и о потребама спровођења Акционог плана за јачање институционалних капацитета у процесу европских интеграција. Међутим, услед кадровских промена, Канцеларија за европске интеграције у датом моменту није могла да адекватно одговори на постављене захтеве, те је њено учешће у програмирању ИПА 2008 било мање него у претходној години .

Непостојање јасног механизма за оцењивање предлога 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.

Акциони план за програмирање ИПА 2008 предвиђао је оснивање Заједничког тела за оцену пројеката чија је улога процена приоритета предлога пројеката и формулисање листе предлога пројеката. Чланови Заједничког тела требало је да буду представници Кабинета премијера, НИПАК, Министарства финансија, Канцеларије за европске интеграције и Делегације ЕК.

Међутим, како Заједничко тело за оцену пројеката није формирано, НИПАК је уз помоћ екстерног консултанта акгажованог од стране СИДА ДФИД пројекта, израдио критеријуми за оцењивање предлога пројекта и евалуационе формуларе за оцену предлога пројекта.

Споро формирање администрације Делегације ЕК која ће преузети послове програмирања ИПА, и њихово ограничено учешће у процесу програмирања, нарочито на почетку процеса

Слаби административни капацитети Делегације ЕК за програмирање и спровођење ИПА током 2007, и њихово касно укључивање у процес програмирања, успорило је ток програмирања, нарочито када је реч о приоритизацији предложених пројеката и доношења одлуке о будућем финансирању. У каснијој фази програмирања, након доласка одређеног броја задужених за конкретне секторе, Делегација ЕК је унапредивши капацитете, дала подршку Сектору да у сарадњи са ресорним министарствима и другим институцијама Владе Републике Србије дефинишу предлоге пројеката који су у складу са националним политикама и приоритетима.

Имајући у виду процес изградње одговарајућих структура у оквиру Делегације ЕК за уговарање и спровођење пројеката финансираних из ИПА, програмирање је

додатно отежано чињеницом да се тежило смањивању броја тендерских поступака и уговора, као давање предности оним пројектима који се могу брзо спровести³⁴..

Нарочито је битно напоменути да је у каснијој фази програмирања, Делегација ЕК (у консултацији са Генералним директоратима) постављала изузетно кратке рокове за модификацију предлога пројеката, што је било веома захтевно за ресорна министарства посебно имајући у виду сложеност самих пројектних фишева, недостатак капацитета у државној администрацији и недостатак адекватног знања и искуства у управљању ЕУ фондовима.

Кашњење ЕК са прописима, пре свега са документом Вишегодишњег индикативног програмског документа 2008-2010, као и са моделом националног кофинансирања

Програмирање ИПА 2008 је спроведено на основу приоритета дефинисаних у МИПД за период 2007-2009. Разлог томе лежи у чињеници да је ЕК каснила са израдом програмског документа за период 2008-2010. Ревидирани МИПД је послат НИПАК-у тек у марту 2008. године, када је програмирање већ било у завршној фази.

Такође, када је реч о моделу кофинансирања који ће с примењивати приликом имплементације ИПА, ЕК је инструкције о кофинансирању, које нису биле довољно прецизне када је реч о процентима кофинансирања за различите врсте пројеката, доставила са великим закашњењем. Ово је негативно утицало на израду буџета пројеката приликом израде пројектних фишева.

Приликом имплементације ИПА пројеката, примењиваће се тзв. паралелно кофинансирање. Кофинансирање ће се рачунати према областима подршке у МИПД. тј, према тзв. осама политички захтеви, друштвено-економски развој и европски стандарди. Паралелно кофинансирање је модел у коме свака страна врши плаћања према сопственим финансијским правилима и процедурама. Одређене активности плаћала би Европска Комисија из ЕУ буџета према својим процедурама, док би унапред одређене активности пројекта финансирала Република Србија према националним правилима јавних набавки.

³⁴ Иако су пројекти из пакета ИПА 2007 одобрени од стране ИПА комитета још априла 2007 године, због нерзвијене регулативе везане за спровођење пројеката финансијски споразум могао је бити потписан тек после ратификације Оквириног споразума за спровођење ИПА, што је учињено тек у априлу 2008. године. Од тог тренутка могуће је уговарање реализације пројекта из пакета ИПА 2007. Из тих разлога очекује се да ће до краја године бити уговорено између 35 -37 милиона евра или приближно 20% одобрене помоћи.

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:**

- Институционализација програмирања ИПА и посвећеност на увођењу ДИС-а (именовање НАО, ПАО, ЦАО) – унапређење хоризонталне међусекторске координације
- Усвајање механизма оцењивања предложених пројеката и стварање структура за евалуацију предлога пројеката
- Јачање Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи
- Унапређење капацитета ресорних министарства
- Програмирање ИПА у складу са потребама Националног програма за интеграције (сарадња са Канцеларијом за европске интеграције)
- Увођење националног програмског буџета
- Унапређена сарадња са Делегацијом ЕК формирањем одговарајућих структура
- Унапређење консултативног процеса и сарадње са невладиним сектором, локалном самоуправом и приватним сектором (подизање свести)
- Координација Вишекорисничка ИПА
- Унапређење документа Потребе Републике Србије за међународном помоћи

Институционализација програмирања ИПА и посвећеност на увођењу ДИС-а (именовање НАО, ПАО, ЦАО) – унапређење хоризонталне међусекторске координације

С обзиром да је у периоду рада техничке Владе нису стекли услови за институционализацију процеса програмирања ИПА, за програмски циклус ИПА 2009 усвојен је Акциони план за програмирање ИПА 2009, који дефинише улоге и одговорности за овај програмски циклус. Основане су следеће пројектне групе:

- Пројектна група за економију и развој људских ресурса;
- Пројектна група за локални, регионални и рурални развој;
- Пројектна група за развој инфраструктуре;
- Пројектна за реформу државне управе;
- Пројектна група за владавину права;

Задаци међусекторских пројектних група за програмирање ИПА су:

1. давање препорука о приоритетима за годишње програмирање ИПА;
2. идентификација предлога пројеката у току програмирања ИПА;
3. оцена циљева нацрта предлога пројеката и њихове усклађености са приоритетима дефинисаним у Националном програму за интеграцију (НПИ) и другим националним стратешким документима и приоритетима дефинисаним у Европском партнерству и Вишегодишњем индикативном планском документу ЕК у току процеса годишњег програмирања ИПА, као и оцена способности за њихову реализацију;
4. идентификовање недостатака и проблема током процеса програмирања ИПА и предлагање мера надлежној/им институцијама за њихово отклањање;
5. анализа реализације приоритета, и по потреби предлагање нових током годишњих ревизија Вишегодишњег индикативног планског документа, Потреба Републике Србије за међународном помоћи као и узимајући у обзир циљеве и задатке произашле из НПИ и других националних стратешких докумената;
6. разматрање могућности за национално кофинансирање предложених пројеката;
7. анализа пројеката у процесу реализације и њихове повезаности са раније одобреним пројектима и пројектима који се предлажу за реализацију у будућности;
8. спровођење мера које предложи Комисија за програмирање и управљање фондовима Европске уније и развојном помоћи и извештавање о предузетим мерама и активностима;
9. редовно извештавање Комисије за програмирање и управљање фондовима Европске уније и развојном помоћи о спровођењу својих активности и стању у сектору;
10. међусобна сарадња у циљу координације, размена искустава у раду, припрема препорука и мишљења о побољшању рада пројектних група.

Формирањем међусекторских пројектних група за програмирање ИПА омогућиће се унапређење процеса програмирања ИПА, успешнија координација између надлежних институција, као и активно управљање и усмеравање помоћи. Истовремено, формирање Пројектних група представља правовремену припрему за формирање одговарајућих радних тела, чија је обавеза формирања у оквиру децентрализованог система управљања фондовима ЕУ, утврђена у члановима 58. 59. и 83. Уредбе за спровођење ИПА. Увођењем децентрализованог система управљања фондовима ЕУ, Комисија за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојне помоћи и међусекторске пројектне групе за програмирање ИПА требало би да прерасту у одговарајуће комисије чије је оснивање утврђено у Уредби за спровођење ИПА.

Информацијом о потреби формирања јединица за управљање пројектима финансираним из фондова ЕУ у оквиру министарстава, коју је донела Влада на седници одржаној 15. новембра 2007. године утврђена је потреба за формирањем јединица за управљање пројектима у оквиру министарстава у циљу испуњавања услова припреме институционалног оквира неопходног за увођење децентрализованог система управљања фондовима ЕУ.

У наредном периоду неопходно је у консултативном поступку између потпредседника Владе за европске интеграције (НИПАК), Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ (НИПАК Секретаријат) и у сарадњи са министарствима и Канцеларијом за европске интеграције, утврдити препоруке и смернице за формирање одговарајућих организационих јединица за програмирање и спровођење пројеката финансираних из фондова ЕУ на основу којих би министарства, у складу са Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, оформила одговарајуће организационе јединице за програмирање и спровођење пројеката финансираних из фондова ЕУ.

Имплементација Плана активности за припрему акредитације за децентрализован систем управљања ЕУ фондовима (ДИС) у Републици Србији и усвајање и спровођење Акционог плана за увођење ДИС-а би требало да буде један од задатака нове Владе

Усвајање механизма оцењивања предложених пројеката и стварање структура за евалуацију предлога пројеката

Унапређење процеса програмирања нераскидиво је повезано са формирањем одговарајућих радних тела која ће пратити сам програмски циклус. С тим у вези, потребно је формирати одговарајућу радну групу која би се бавила питањима везаним за оцену пројеката и која би требало да врши процену приоритета нацрта и предлога пројеката у складу са утврђеним критеријумима и формуларима за оцену предлога пројеката.

Постојањем одговарајуће пројектне групе за оцену предложених пројеката обезбедила би се приоритизација и селекција пројеката у складу са јасним правилима и унапред утврђеним критеријумима, што је основно начело система квалитетног одлучивања и доброг управљања, па према томе и доброг програмирања и употребе расположивих фондова. С тим у вези, системом унапред познатих евалуационих формулара и увођењем пројектне групе за оцену предлога пројеката, обезбедиће се да процес евалуације предлога пројеката постане транспарентнији. Оцена предлога пројеката вршиће се електронском путем а евалуациони формулари су доступни у ИСДАКОН бази података www.evropa.sr.gov.yu.

Јачање Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи

Улога НИПАК секретаријата представља координацију са ресорним министарствима и Делегацијом Европске комисије у процесу програмирања ЕУ фондова као и стално извештавање Европске Комисије у складу са прописима ЕУ. Имајући у виду чињеницу да Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи Министарства финансија обавља врло сложене послове и да координира радом 22. министарства потребно је повећати број запослених како би се ресорним министарствима пружила адекватна подршка у програмском циклусу.

Такође неопходно је наставити са јачањем капацитета сектора у циљу обезбеђивање апсорпционих капацитета будућих пројеката који се односе на припрему пројеката (PPF Project Preparation Facility).

Како не би дошло до велике флукуације кадрова обучених на пословима програмирања и управљања ЕУ фондовима, неопходно је развити политику подстицања запошљавања одговарајућих профила државних службеника, и с тим у вези одређивање личних доходака конкурентних са тржишним условима.

Унапређење капацитета ресорних министарства

Испуњење свих неопходних услова за преузимање водеће улоге у процесу програмирања и реализације средстава помоћи ЕУ захтева постојање и одговарајућих капацитета у надлежним институцијама. Иззови 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, организовати одговарајуће тренинге за запослене и истовремено организовати додатну и константну обуку запослених. Препорука је да се за запослене који раде на пословима програмирања и управљања фондовима ЕУ, с обзиром на захтевана специфична знања и вештине, обезбеди додатни финансијски подстицај (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 континуиран процес у циљу трајног подизања нивоа управљања фондовима, обезбеђивања континуитета реформи и спровођења захтева процеса стабилизације и придруживања.

У циљу реализације поменутих задатака потребно је да Служба за управљање кадровима у сарадњи са Министарством финансија организује одговарајући број потребних тренинга. Програме 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

- Израда тендерске и пројектне документације – пројектних задатка, техничке спецификације, студија изводљивости, студија утицаја на животну средину
- ЕУ правила и процедуре јавних набавки
- Надзор и евалуација пројеката

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 требало би да се обезбеди кроз пројекат «Подршка припреми пројеката» (Project Preparation Facility), намењен припреми студија изводљивости, изради пројеката и пројектне документације, тендерске документације, обуке и сл. Запослени у државној администрацији који раде на пословима припреме предлога пројеката, требало би да кроз овај пројекат у раду да техничком помоћи буду што више укључени како би на практичном раду развијали своја знања из предметне материје. 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).

Програмирање ИПА у складу са потребама Националног програма за интеграције (сарадња са Канцеларијом за европске интеграције)

Имајући у виду чињеницу да је у претходном програмском циклусу изостало активно учешће Канцеларије за европске интеграције, потребно је успоставити механизме сарадње између ресорних министарстава и Канцеларије. Наиме, Канцеларија за европске интеграције координира процесом спровођења Националног плана за интеграцију, који подразумева усклађивање законодавних решења Републике Србије са законима Европске уније (*acquis communautaire*). С тим у вези, Канцеларија за европске интеграције би требала да даје сугестије ресорним министарствима приликом иницирања промена постојећих законских решења и доношења нових закона, нарочито у области међународне помоћи. Ово се пре свега односи на тзв. твининг инструмент, тј. на пројекте који за циљ имају сарадњу институције која је корисник пројекта са администрацијом неке од држава чланица ЕУ.³⁵

Увођење националног програмског буџета

Један од кључних циљева реформи је повећање ефикасности иностране помоћи у извршавању Владиних приоритета, који су предвиђени у стратегијским докуменатима, укључујући Национални програм за интеграције, Документ процене потреба Републике Србије, Стратегију за смањење сиромаштва, Стратегију реформе државне управе, као и друге стратегије ресорних министарстава. За

³⁵ Канцеларија за европске интеграције је Национални координатор за твининг инструмент у Републици Србији.

промовисање ефикасног спровођења реформи важно је осигурати да буџет и програмирање међународне помоћи буду потпуно усклађени са приоритетима дефинисаним у поменутим 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 ЕУ фондова. Наиме, од ИПА 2008 програмског циклуса потребно обезбедити средства у националном буџету за кофинансирање одобрених пројеката. Предлагачи пројеката приликом припреме пројекта за сваки наредни програмски циклус у складу са његовом вредношћу и типом, морају водити рачуна да у свом буџету обезбеде одговарајући износ. 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.

Унапређена сарадња са Делегацијом ЕК формирањем одговарајућих структура

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 НИПАК, а преко преко НИПАК секретаријата (Сектора за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи) 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.

Унапређење консултација са цивилним друштвом и приватним сектором (подизање свести)

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 европске интеграције 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 ангажовање невладиног сектора у процесу ревидирања МИПД и програмирања ИПА. Потребно је успоставити механизам размене информација на првом месту између самих невладиних организација, па потом између Владе Републике Србије и невладиног сектора у циљу бољег сагледавања тренутне ситуације у областима које се намеравају финансирати кроз предложене пројекте. У том смислу потребно је организовати консултативне састанке на којима би се разменила мишљења и евентуално постигли договори око приоритета Републике Србије, наравно у складу са приоритетима који су предвиђени стратешким документима .

Иако приватни сектор не може да користи средства опредељена у првој компоненти ИПА, неопходно је стално подизање свести о фондовима ЕУ, правилима и процедурама за спровођење пројеката према правилима ЕУ, што је од велике важности ради учешћа домаћих компанија као потенцијалних подизвођача на тендерима. Стога је неопходно, у сарадњи са **Привредном комором Србије**, организовати обуке за приватни сектор, које се пре свега односе на:

- правила и процедуре новог финансијског инструмента ИПА
- припрему тендерске документације у складу са ЕУ процедурама
- процедуре јавних набавки (ПРАГ)
- финансијско управљање пројектима (укључујући ППП моделе)
- мониторинг и евалуација пројеката
- извештавање

Када је реч о прекограничним програмима, који су обухваћени другом компонентом ИПА, Министарство финансија, после сваког отвореног позива за прикупљање пројеката, за сваки од програма организује:

- припрема програмских докумената за сваки програм прекограничне и територијалне сарадње (8) са чланицама и кандидатима за чланство у ЕУ; одобравање јавних позива за прикупљање пројеката;
- **припрема програмског пакета (упутства за реализацију)** докумената у сарадњи са представницима суседне државе са једне стране и ресорним министарствима, ИВ Војводине, СКГО и осталим партнерским институцијама на територији Србије
- **инфо-дане**, који подразумевају информисање локалних самоуправа и цивилног друштва
- **радионице, семинари, обуке** на теме – садржај програма, попуњавање пријавног формулара, осмишљавање пројекта, логичка матрица, буџет пројекта, итд.
- **организовање сајмова пројектних идеја** – заинтересовани предлагачи пројеката излажу своје пројектне идеје, упознају се са потенцијалним партнерима у пројекту са друге стране границе и заједнички раде на пријави

- **обука кандидата** којима је додељена донација за спровођење пројеката по правилима ЕУ – обука за извештавање, јавне набавке ЕУ, планирање и спровођење промотивних активности
- **Финасијска и физичка контрола реализације пројеката** – одобравање тендерске документације, праћење јавних набавки, прикупљање кварталних финансијских извештаја, одобравање трошкова итд.
- **Евалуација пројеката**
- **Рад у заједничким управним телима програма на одобравању пројекта и реализацији програмских циљева**
- **Оцена успеха реализације појединачних пројеката и програма у целини.**

Координација Вишекорисничка ИПА (Multi Beneficiary IPA)

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 бољег праћења пројеката које се финансирају из вишекорисничке ИПА и програма Заједнице потребно је успоставити ефикасан систем координације између Делегације Европске комисије, ресорних министарстава и НИПАК-а. На овај начин би се имао увид у то који се пројекти већ финансирају из средстава намењених свакој држави потенцијалном кандидату или кандидату из средстава намењених за сваку државу појединачно, омогућила комплементарност и избегло прекалапање са ИПА националним програмом.

Унапређење документа Потребе Републике Србије за међународном помоћи

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.

Препоруке Европске Комисије за програмирање ИПА 2009

Европска Комисија је, на почетку процеса програмирања ИПА 2009³⁶, доставила НИПАК-у препоруке које се односе на програм ИПА 2009. Основа за програмирање ИПА 2009 базира се на **приоритетима** идентификованим у Европском партнерству; на годишњем Извештају о напретку у оквиру годишњег пакета за проширење који припрема Комисија и који ће бити објављен у новембру; на Националном програму за интеграцију Републике Србије у ЕУ, као и на Споразуму о стабилизацији и придруживању. Такође ће се узети у обзир и приоритети из националих стратегија Републике Србије у мери у којој су компатибилни са предприступним циљевима и оквиром који је постављен у ИПА регулативи. Ови приоритети биће инкорпорирани у нови Вишегодишњи индикативни програмски документ (Multi Annual Indicative Planning Document – MIPD) за 2009-2011 за Републику Србију, који би требало да буде представљен на ИПА комитету у марту 2009. године.

У препоруци ЕК наглашено је да би ИПА 2009 програм требало да садржи мањи број пројеката у поређењу са програмима ИПА 2007 и ИПА 2008, са «већим» пројектима када је реч о буџетима пројекта. Конкретније, ИПА 2009 програм би требало да:

- одражава Европску перспективу Републике Србије;
- садржи пројекте који доприносе **«видљивости»** предприступне помоћи ЕУ (visibility) и који доприносе **подизању свести грађана** о Европској Унији и о ЕУ интеграцији Републике Србије;
- се фокусира на пројекте који имају директан **утицај на подизање животног стандарда грађана** (реформа правосуђа, тржишни услови пословања, развој малих и средњих предузећа, образовање и запошљавање, укључивање мањина итд.);
- садржи пројекте који представљају **логичан наставак претходних пројеката** финансираних кроз ЕУ фондове;
- има већи утицај на **борбу против корупције**, нарочито имајући на уму значај на испуњавању политичких критеријума. Питање борбе против корупције би требало посматрати као хоризонтално питање и с тога би мере анти-корупције требало, где год је то могуће, узети у обзир у сваком пројекту;
- за инфраструктурне пројекте потребно је настојати да се укључе међународне финансијске институције (IFIs).

Неопходно је да се оцени утицај пројеката који се тренутно имплементирају, пројеката који ће се имплементирати, као и процена **абсорпционог капацитета** корисника пројекта и **«зрелост»** нових предлога пројеката у временском смислу. Наглашено је да је у процесу програмирања ИПА 2009 неопходно обављати неформалне консултације свих учесника у процесу у што ранијој фази, као и

³⁶ Укупан годишњи буџет за ИПА 2009 износи 194,8 мил евра (I компоненета « Помоћ у транзицији и изградња институција » - 182,6 мил евра и II компоненета «Прекогранична сарадња» 12,2 мил евра)

чињеница да је потребно да се приремају међусекторски пројекти са више корисника, јер обзиром на препоруку да се смањи број пројеката, није реално очекивати да свако министарство појединачно имати пројекат. Нагалашена је неопходност стварања већих пројеката у којима би више министарстава са становишта свог делокруга рада решавало проблеме уочене у МИПД, Европском партнерству или националним стратегијама.

АНЕКС 1- Преглед пројеката за ИПА 2008 програм

Бр.	Назив Пројекта	
Приоритетна оса 1 - Политички захтеви		
1	Јачање институционалних капацитета Народне Банке Србије	
2	Јачање капацитета у области управљања јавним финансијама у РС у складу са европским стандардима и праксом	
3	Подршка избеглицама и интерно расељеним лицима	
4	Подршка медијима у области ЕУ интеграција	
5	ИТ опрема за граничне прелазе	
6	Борба против корупције	
7	Усаглашавање Сектора за контролу примене царинских прописа са стандардима организацијом и функционисањем Enforcement службе Европске уније	
8	Стипендије за ЕУ интеграције	
9	Јачање транспарентности и ефикасности у правосуђу (тужилаштва и затвори)	
10	Образовање за све- унапређење доступности и квалитет образовања за децу угрожених група	
11	Друга шанса - Развој система за функционално основно образовање одраслих у Србији	
12	Социјална инклузија	
13	Подршка цивилном друштву	
Приоритетна оса 2 - Друштвено-економски захтеви		
14	Медицински отпад	
15	Имплементација HIS	
16	Подршка осигурању квалитета у основном и средњем образовању на централном нивоу	
17	Заштита животне средине у енергетици	
18	Јачање конкуретности и иновација малих и средњих предузећа	
19	Прогнозирање кретања на тржишту рада	
20	Програм Подршка инфраструктурном развоју општина (МИСП) ³	
Приоритетна оса 3 - Европски стандарди		

21	Подршка развоју интермодалног транспорта у РС	
22	Наставак Twinning пројекта у транспорту – усклађивање са acquis	
23	Унапређење оцењивања усаглашености у Републици Србији	
24	Техничка помоћ за имплементацију инфраструктурних пројеката у РС – (PIUs)	
25	Успостављање система за контролу државне помоћи	
26	Јачање капацитета Агенције за заштиту животне средине	
27	Опасни отпад (Twinning)	
28	Управљање хемијским материјама (Twinning)	
29	Хармонизација националних закона са правом ЕУ за позицирање на тржишту и контролу производа за заштиту биља, имплементација нових провизија	
30	Учешће у програмима Заједнице	
31	Заштита од животињских заразних болести	
32	Јачање капацитета и техничка подршка рејонизацији гајења винове лозе и контроле географског порекла вина	
33	Систем за анализу стања пруга	
34	Помоћ за припрему пројекта 2	
35	Успостављање првог нивоа контроле и јачање реализације СВС програма	
36	Даља подршка имплементацији ДИС	
	Вишекорисничка ИПА	
37	VIND пројекат – нуклеарна сигурност	
38	ТЕМПУС	