

# IPA

Vodič kroz  
Instrument  
za pretpristupnu  
pomoć **EU** 2007-2013



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA  
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA



**Evropski pokret**  
Srbija



# IPA

## Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013.

Mirjana Lazović  
Ivan Knežević  
Ognjen Mirić  
Andrija Pejović

Beograd 2007.

**IPA - Vodič kroz Instrument  
za pretpristupnu pomoć EU  
2007-2013.**

**Autori:**

Mirjana Lazović  
Ivan Knežević  
Ognjen Mirić  
Andrija Pejović

**Izdavači:**

Fond za otvoreno društvo, Beograd, Kneginje Ljubice 14  
Evropski pokret u Srbiji, Beograd, Kralja Milana 31

**Za izdavače:**

Jadranka Jelinčić  
Ksenija Milivojević

**Lektura:**

Milena Kikić

**Tehnički urednik:**

Dragana Aleksandrić

**Kompjuterska obrada i dizajn:**

Miloš Sindelić

**Tiraž:** 1500 primeraka

**ISBN:** 978-86-82391-25-8

**Štampa:** ALFA TIM PRINT d.o.o, Novi Beograd

Realizaciju projekta *Kampanja upoznavanja javnosti  
sa instrumentima za pretpristupnu pomoć (IPA)* i štampanje  
knjige podžao je Fond za otvoreno društvo

Fond za otvoreno društvo i Evropski pokret u Srbiji prepoznali su blagovremeno značaj IPA kao novog finansijskog instrumenta i svojom inicijativom (krajem 2004. godine, zajedno sa još 15 domaćih i međunarodnih organizacija) prema institucijama EU doprineli da se omogući pristup strukturnim fondovima EU i zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.

Interes Fonda i Evropskog pokreta je da pomognu u daljoj implementaciji sredstava IPA u Srbiji, osnaživanjem i pripremom organizacija civilnog društva da postanu aktivni učesnici ovog procesa, a realizovan je kroz projekat **Kampanja upoznavanja javnosti sa instrumentima za pretpristupnu pomoć (IPA)** čiji je jedan od rezultata i **Vodič kroz Instrument za pretpristupnu pomoć EU 2007-2013.**

Projekat je započeo novembra 2006. godine konferencijom ***Instrument pretpristupne pomoći - IPA.***

Zaključci konferencije se nalaze u prilogu Vodiča.



# Sadržaj

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Predgovor                                                                                                                    | 9  |
| 1. Instrument za pretpristupnu pomoć - IPA 2007-2013.                                                                        | 11 |
| 2. Komponente Instrumenta za pretpristupnu pomoć                                                                             | 13 |
| 3. Regionalni aspekt Instrumenta za pretpristupnu pomoć -<br>Višekorisnička IPA (Multi Beneficiary IPA)                      | 15 |
| 4. Upravljanje programima pomoći EU                                                                                          | 18 |
| 4.1 Programiranje                                                                                                            | 18 |
| 4.1.1 Višegodišnji indikativni finansijski okvir<br>(Multi-annual Indicative Financial Framework-MIFF)                       | 19 |
| 4.1.2 Višegodišnji indikativni planski dokument<br>(Multi-annual Indicative Planning Document-MIPD)                          | 20 |
| 4.2 Identifikacija                                                                                                           | 21 |
| 4.3 Sprovođenje                                                                                                              | 24 |
| 4.5 Evaluacija i revizija                                                                                                    | 27 |
| 5. Sistemi sprovođenja pomoći EU i nadležnosti ključnih institucija                                                          | 28 |
| 5.1 Decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU                                                                         | 30 |
| 5.1.1 Izazovi uvođenja decentralizovanog sistema<br>upravljanja fondovima EU u Srbiji                                        | 33 |
| 5.1.2 Sistem sprovođenja pomoći EU u Srbiji<br>i nadležnost domaćih institucija                                              | 34 |
| 6. Višegodišnji indikativni planski dokument za Srbiju 2007-2009.                                                            | 36 |
| 6.1 Komponenta I - pomoć u tranziciji i izgradnja institucija                                                                | 37 |
| 6.1.1 Politički zahtevi                                                                                                      | 37 |
| 6.1.2 Društveno-ekonomski zahtevi                                                                                            | 40 |
| 6.1.3 Evropski standardi                                                                                                     | 43 |
| 6.2 Komponenta II - prekogranična saradnja i saradnja na granici                                                             | 47 |
| 7. Ključne smernice višegodišnjeg planskog dokumenta<br>(MIPD) za Srbiju 2007-2009.                                          | 49 |
| <b>Prilog</b> - Zaključci sa konferencija<br>"Instrument pretpristupne pomoći- IPA"<br>održane 30. novembra 2006. u Beogradu | 51 |



## Predgovor

**B**rošura koja je pred vama nastavak je strpljivog i doslednog rada Fonda za otvoreno društvo i Evropskog pokreta u Srbiji na razumevanju procesa evropske integracije, faza kroz koje se tokom ovog procesa prolazi, kao i instrumenata koji se u njemu primenjuju. Tema je, ovoga puta, Instrument za pretpristupnu pomoć (*Instrument for Pre-Accession Assistance* - IPA), novi okvir za pružanje spoljne pomoći u budžetskom periodu 2007 - 2013, zamišljen da na putu približavanja Uniji podrži zemlje - kandidate, kao i one koje očekuju da će u skorijoj budućnosti to postati.

**Z**ašto je IPA važna za Srbiju? Pre svega zato što su se građani Srbije, u septembru 2000. godine, ali i na svim nakon toga održanim izborima, opredelili za približavanje Evropskoj uniji. Od 2000. do 2006, Srbija je od EU dobila oko 1.2 milijarde evra pomoći kroz program *CARDS*, prethodnu "generaciju" programa pomoći namenjenog zemljama zapadnog Balkana. Ipak, ni većinsko opredeljenje građana, ni podrška koju je pružila EU, nisu bili dovoljni da Srbija potpiše Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Druge zemlje iz regiona, osim Bosne i Hercegovine, ispred nas su na ovom putu - Hrvatska je kandidat i pregovara o ulasku u članstvo, Makedonija je stekla status kandidata ali čeka otpočinjanje pregovora, Albanija je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a i Crna Gora ga je nedavno parafirala.

**S**porije kretanje na putu ka Evropskoj uniji znači i manje mogućnosti da se koriste sredstva pomoći koje ova organizacija namenjuje kandidatima i onima koji se spremaju da to postanu, a samim tim i manje sredstava koja mogu podržati ekonomske i političke reforme zbog kojih građani i žele u EU. Ova brošura pokazuje koliko Srbija gubi zbog nemogućnosti da ide brže evropskim putem. Istovremeno, ona nas i uči šta nam je na raspolaganju u ovoj fazi procesa integracije i kako da to što bolje iskoristimo i, samim tim, što pre se nađemo u mogućnosti da koristimo značajnija sredstva iz novog programa pomoći. Baš zbog toga, ona će biti korisno štivo ne samo za one koji rade u oblasti evropskih integracija, već i za i sve one koji žele da osnaže argumentaciju o potrebi ubrzanja puta Srbije u Evropu.

- Milica Delević Đilas -



## 1. Instrument za pretpristupnu pomoć - IPA 2007-2013.

Evropska unija je tokom vremena razvila čitav spektar programa spoljne pomoći što je rezultiralo nastankom preko 30 različitih pravnih instrumenata na osnovu kojih su ovi programi pomoći realizovani. Potreba za uprošćavanjem sistema spoljne pomoći, kao i za postizanjem maksimalnih rezultata korišćenjem namenjenih finansijskih sredstava dovela je do toga da Evropska komisija predloži jednostavniji okvir za pružanje spoljne pomoći u budžetskom periodu 2007-2013. U tom cilju je, u septembru 2004. godine, Evropska komisija predložila uspostavljanje novog instrumenta za pretpristupnu pomoć (*Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA 2007-2013*), koji je namenjen pružanju podrške zemljama kandidatima za članstvo u EU, kao i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Reč je o jedinstvenom pretpristupnom instrumentu EU za budžetsko razdoblje od 2007. do 2013. godine, koji objedinjuje dosadašnje pretpristupne instrumente: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS<sup>1</sup>, kao i pretpristupni instrument za Tursku.

Instrument pretpristupne pomoći IPA 2007-2013. u fokusu ima dva glavna prioriteta i to:

- pomoć zemljama u ispunjavanju političkih, ekonomskih i kriterijuma koji se odnose na usvajanje pravnih tekovina EU, kao i izgradnja administrativnih kapaciteta i jačanje pravosuđa;
- pomoć zemljama u procesu priprema za korišćenje strukturnih i kohezionih fondova EU nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Instrument za pretpristupnu pomoć - IPA, uspostavljen je Uredbom Evropskog saveta br. 1085/2006 od 17. jula 2006. godine. Finansijska vrednost IPA u šestogodišnjem razdoblju iznosi 11,468 milijardi evra (tekuće cene), a sadržaj pomoći i kriterijumi implementacije novog instrumenta se baziraju na iskustvima stečenima u sklopu primene dosadašnje pomoći.

Zemlje korisnice IPA su podeljene u dve kategorije:

- kandidati za članstvo u EU (Turska, Hrvatska i BJR Makedonija);
- potencijalni kandidati za članstvo u EU (Srbija, uključujući i Kosovo i Metohiju u skladu sa Rezolucijom UN 1244, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija).

Pomoć zemljama kandidatima, kao i potencijalnim kandidatima, treba da pruži podršku u njihovim naporima jačanja demokratskih institucija i vladavine prava, reformi državne uprave, reformi privrede, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, promociji jednakosti između polova, jačanju civilnog društva, unapređenju regionalne saradnje, dostizanju održivog razvoja i smanjenju siromaštva.

<sup>1</sup> U periodu od 2000-2006. godine Republika Srbija je koristila sredstva CARDS programa u iznosu od oko 1.2 milijardi evra

Tokom trajanja Instrumenta za pretpristupnu pomoć, u periodu 2007-2013, predviđena je mogućnost da zemlja potencijalni kandidat za članstvo u EU može preći na korišćenje svih komponenti ukoliko odlukom Saveta dobije status zemlje kandidata za članstvo u EU i uspešno implementira decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU (*Decentralized Implementation System - DIS*<sup>2</sup>), koji podrazumeva postepeni prenos nadležnosti u upravljanju fondovima sa Delegacije Evropske komisije na institucije zemlje korisnice fondova.

Imajući u vidu da u procesu evropskih integracija Republika Srbija trenutno ima status potencijalnog kandidata i da se fondovima EU upravlja na centralizovan način (preko Evropske agencije za rekonstrukciju), Srbija će od 2007. godine, umesto finansijskog instrumenta *CARDS*, koristiti dve od ukupno pet komponenti IPA i u narednom periodu imati obavezu da uspostavi decentralizovan sistem upravljanja fondovima EU, što je pored dobijanja statusa kandidata, uslov za efikasno korišćenje svih komponenti IPA.

<sup>1</sup> O decentralizovanom sistemu upravljanja fondovima EU će biti više reči u delu 5

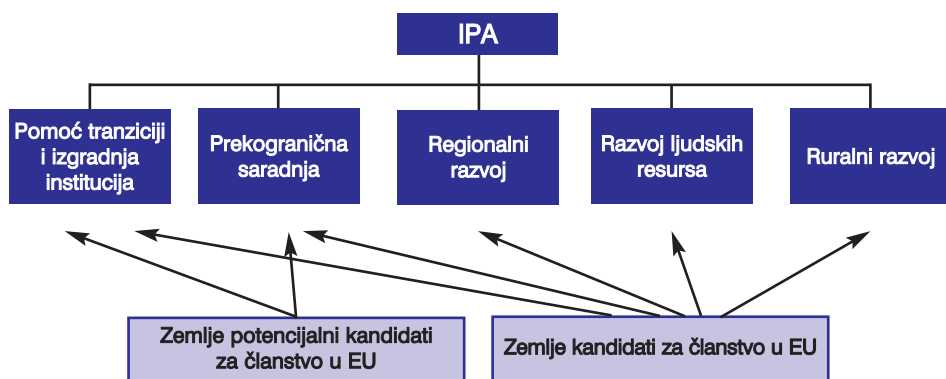
## 2. Komponente Instrumenta za pretpristupnu pomoć

Integrirani pristup Instrumenta za pretpristupnu pomoć se ogleda i kroz samu strukturu pomoći koja je objedinjena kroz 5 komponenti tako da pruži ciljanu i efikasnu pomoć svakoj zemlji u zavisnosti od njenih razvojnih potreba i statusa na putu evropskih integracija.

Komponente IPA za period 2007-2013. godine su:

1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija
2. Prekogranična saradnja
3. Regionalni razvoj
4. Razvoj ljudskih resursa
5. Ruralni razvoj

Evropska komisija je zemljama potencijalnim kandidatima dozvolila korišćenje 1. i 2. komponente IPA periodu 2007-2013, dok će tipovi projekata i aktivnosti iz komponenti 3, 4 i 5 biti podržani kroz komponentu 1. S druge strane, zemlje kandidati za članstvo u EU će u navedenom periodu moći da koriste sredstva svih 5 komponenti.



Slika 1. Komponente Instrumenta za pretpristupnu pomoć 2007-2013.

Što se tiče oblasti koje su pokrivenne Instrumentom za pretpristupnu pomoć, zemlje potencijalni kandidati za članstvo u EU će nastaviti da primaju pomoć u oblastima sličnim prethodnom CARDS programu i to:

- Izgradnja institucija i demokratizacija
- Ekonomski i socijalni razvoj
- Regionalna i prekogranična saradnja i
- Usklađivanje sa pravnim aktima EU i to pre svega u oblastima od zajedničkog interesa za EU i zemlju korisnika pomoći

Zemlje kandidati za članstvo u EU će takođe koristiti pomoć u navedenim oblastima, ali će, za razliku od zemalja potencijalnih kandidata, koristiti pomoć i u procesu pripreme za implementaciju strukturnih i kohezionih fondova nakon ulaska u članstvo. Takođe, pomoć u okviru IPA će biti korišćena za potpunu implementaciju pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*).

### **Pomoć tranziciji i izgradnja institucija**

Ova komponenta je ključna za sve aktivnosti koje su vezane za izgradnju institucija i podršku tranziciji u zemljama potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Takođe ova komponenta obuhvata važne aspekte *acquis communautaire* i omogućuje učestvovanje zemlje koja je potencijalni kandidat za članstvo u Programima Zajednice i u radu agencija.

### **Prekogranična saradnja**

Ova komponenta će biti dostupna za obe grupe zemalja (kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU) i podržavaće prekogranične aktivnosti i inicijative između jedne ili više zemalja članica EU i jedne ili više zemalja korisnica pomoći. Takođe, sredstva iz ove komponente biće usmerena i na podršku prekograničnim aktivnostima i inicijativama između dve ili više zemalja korisnica pomoći. Na kraju, ova komponenta će podržavati učesće zemalja korisnica pomoći u transnacionalnim i inter-regionalnim programima, u slučajevima gde je to moguće, sa zemljama članicama EU i trećim zemljama. U zemljama Zapadnog Balkana, ova komponenta će nastaviti da podržava regionalnu saradnju koja je prethodno bila finansirana iz sredstava CARDS programa 2000-2006.

### **Regionalni razvoj**

Treća komponenta Instrumenta za pretpristupnu pomoć će biti dostupna za zemlje kandidate da bi se pripremile za implementaciju i upravljanje kohezionom politikom Zajednice, pogotovu za korišćenje sredstava Evropskog fonda za regionalni razvoj i Kohezionog fonda.

### **Razvoj ljudskih resursa**

Cilj ove komponente je da pripremi zemlje kandidate za programiranje, implementaciju i upravljanje Evropskim socijalnim fondom u okviru Evropske strategije zapošljavanja. U tom procesu će se uzeti u obzir ciljevi Zajednice na polju društvene inkluzije, edukacije i obuke i ravnopravnosti polova.

### **Ruralni razvoj**

Poslednja komponenta je namenjena zemljama kandidatima u cilju pripreme za implementaciju i upravljanje Zajedničkom poljoprivrednom politikom Zajednice. Implementacija pomoći u okviru ove komponente doprineće održivom razvoju poljoprivrednog sektora i ruralnih oblasti, kao i uspešnijoj implementaciji *acquis communautaire* u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike.

U cilju korišćenja pomoći u okviru IPA, Evropska komisija i zemlja korisnik pomoći potpisuju okvirni sporazum. Prema uredbi o uspostavljanju IPA, ukoliko zemlja korisnik pomoći ne uvažava principe demokratije, osnovnih ljudskih i manjinskih sloboda i prava kao i obaveze u odnosima sa EU (Evropsko partnerstvo, Partnerstvo o pristupanju EU), Savet EU kvalifikovanom većinom, na predlog Evropske komisije, može doneti odluku o konkretnim potezima za svaku komponentu.

### 3. Regionalni aspekt Instrumenta za pretpristupnu pomoć - Višekorisnička IPA (Multi Beneficiary IPA)

Pored toga što podržava zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU pojedinačno, EU podržava i zajedničke prioritete zemalja kandidata (Hrvatska, Turska, BJR Makedonija) i potencijalnih kandidata za članstvo u EU (Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, uključujući i Kosovo i Metohiju u skladu sa Rezolucijom UN 1244 i Crna Gora).

Razvoj regionalne saradnje odgovara obavezama koje su preuzele zemlje iz regiona na Samitu između država Evropske unije i Zapadnog Balkana, održanom u Zagrebu (2000. godine) i Solunu (2003. godine). Na Samitu održanom u Solunu je konstatovano da će "približavanje Evropskoj uniji ići uporedo sa razvojem regionalne saradnje". Regionalna saradnja je princip od najvećeg značaja za političku stabilnost, bezbednost i privredni razvoj zemalja Zapadnog Balkana. Mnogi izazovi sa kojima se zemlje Zapadnog Balkana suočavaju imaju preograničnu dimenziju koja uključuje i njihove susede iz regiona.

Od proširenja Evropske unije (EU) 1. maja 2004. godine, EU i države Zapadnog Balkana su postali čak i bliži susedi. Zbog toga situacija u zemljama Zapadnog Balkana, njihov napredak na putu ka evropskim integracijama i njihovi sadašnji i budući odnosi sa EU jesu prioritet za samu Evropsku uniju. Pristupanjem Bugarske i Rumunije EU, sve države Zapadnog Balkana su okružene članicama EU, što utiče na zemlje ovog regiona, kao i na EU, naročito u oblastima koje su od zajedničkog interesa.

Naime, ciljevi Višekorisničke IPA su dopuna Instrumentu za pretpristupnu pomoć za pojedinačne zemlje u oblastima u kojima je regionalna saradnja plodotvornija i dovodi do boljih rezultata. Proces evropskih integracija podrazumeva međusobnu saradnju u oblastima od zajedničkog interesa, s obzirom da je ona osnov stabilnosti, ekonomskog razvoja i dobrosusedskih odnosa. Cilj Višekorisničke IPA je upravo podrška takvim regionalnim inicijativama u cilju unapređenja saradnje između država u regionu, kao i njihove saradnje sa zemljama članicama.

Prioriteti koji se odnose na sve zemlje kandidate i potencijalne kandidate, kao i finansijska sredstva za njihovo sprovođenje, utvrđena su u Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu za Višekorisničku IPA (*Multi Beneficiary Multi Indicative Planning Document 2007-2009*). Dokument priprema Evropska komisija u konsultativnom postupku sa nadležnim institucijama svih zemalja kandidata i potencijalnih kandidata. Dokument definiše prioritete po pojedinačnim oblastima, kao i finansijska sredstva za sprovođenje utvrđenih prioriteta tokom tri budžetske godine.

Oko 10% celokupnog iznosa IPA sredstava za period 2007-2013. će biti implementirano kroz Višekorisničku IPA. Prilikom programiranja i implementacije Višekorisničke IPA treba imati u vidu da je, za razliku od IPA namenjene pojedini-

načnim zemljama, priprema projekata centralizovana i da se najveći deo aktivnosti pripreme projekata i izrade tenderske dokumentacije odvija u sedištu Evropske komisije u Briselu.

Podrška kroz Višekorisičku IPA treba da doprinese ostvarenju tri ključna cilja: ispunjenje kriterijuma iz Kopenhagena, harmonizacija sa pravnim tekovinama EU i promocija dijaloga civilnog društva između zemalja Zapadnog Balkana, Turske i EU.

Glavne oblasti podrške kroz Višekorisičku IPA su:

- regionalna saradnja
- razvoj infrastrukture
- pravosuđe i unutrašnji poslovi
- unutrašnje tržište
- reforma državne uprave
- demokratska stabilnost
- obrazovanje, mladi i istraživanje
- tržišna ekonomija
- nuklearna bezbednost i tretman radioaktivnog materijala
- privremene administrativne institucije i rezervna sredstva

Podrška oblasti **regionalne saradnje** doprineće efikasnom funkcionisanju saradnje između zemalja jugoistočne Evrope, kroz podršku specijalnom koordinatoru Pakta za stabilnost i podršku budućem sekretarijatu Saveta za regionalnu saradnju.

Podrška u oblasti **infrastrukture** olakšaće investicije u infrastrukturu sa transnacionalnom dimenzijom, naročito u oblastima transporta, bezbednosti vazdušnog saobraćaja, energetike i životne sredine.

Podrška **pravosuđu i policiji** doprineće efikasnijoj borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma, kao i stvaranja efikasnog sistema zaštite svedoka. Takođe, pomoć će biti usmerena na oblast integrisanog upravljanja granicama, kao i na regionalnu saradnju i koordinaciju po pitanju prevencije i pripreme planova za postupanje u vanrednim situacijama.

Oblast **unutrašnjeg tržišta** biće obuhvaćena kroz podršku sprovođenju zakona koji su harmonizovani sa pravnim tekovinama EU u oblasti carina, intelektualne svojine, infrastrukture kvaliteta, kao i telekomunikacionog i poštanskog saobraćaja.

Kroz podršku **reformi državne uprave** unaprediće se kapaciteti državne uprave, naročito u oblastima sprovođenja zakona, harmonizacije nacionalnih statističkih sistema sa pravnim tekovinama EU i kroz obuku i pripremu za učešće u radu agencija Zajednice.

Kroz podršku nevladinom sektoru i drugim oblicima građanskog društva doprineće se unapređenju **demokratske stabilnosti**, međusobne saradnje nevladinog sektora i drugih oblika građanskog društva, kao i vidljivosti značaja EU, nezavisnosti medija, smanjenju broja izbeglih i interno raseljenih lica.

Oblast **obrazovanja** biće podržana kroz implementaciju programa Tempus i Erasmus Mundus koji će doprineti unapređenju visokog obrazovanja kroz saradnju univerziteta država Zapadnog Balkana i Turske sa univerzitetima iz EU i povećati mobilnost studenata. Takođe, mladi će biti podržani kroz programe neformalnog obrazovanja i međusobnu saradnju i unapređenje rada institucija koje se bave mladima.

Oblast **istraživanja** doprineće unapređenju regionalne saradnje i razmeni iskustava u ovoj oblasti u cilju bržeg uključenja u evropsku istraživačku zonu.

Podrška **tržišnoj ekonomiji** olakšaće malim i srednjim preduzećima pristup finansijskim sredstvima, unapređenju saradnje između preduzeća koji obavljaju svoje aktivnosti u regionu, kao i sa preduzećima iz EU i unaprediti saradnju između organizacija za podršku preduzetništvu.

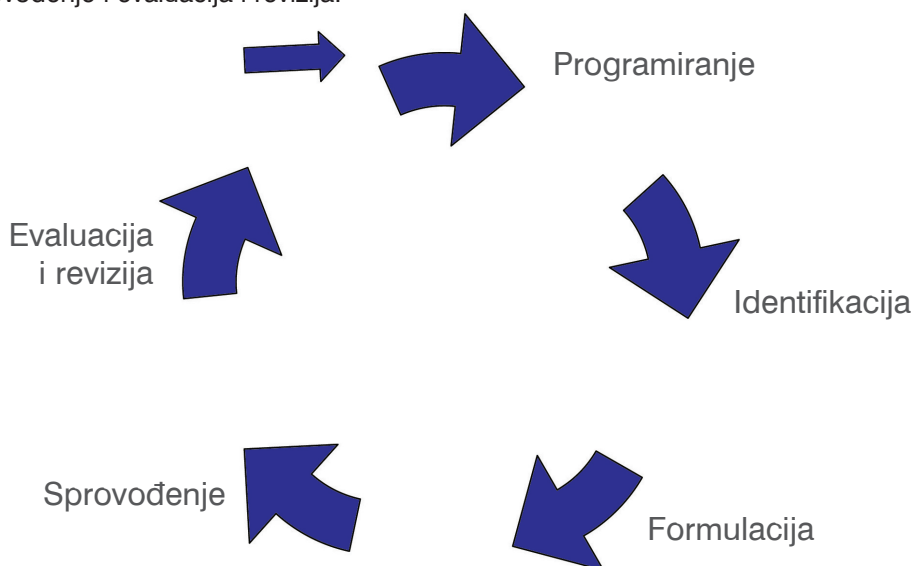
Oblast **nuklearne bezbednosti i upravljanja radioaktivnim otpadom** biće podržana kroz unapređenje kapaciteta nadležnih organa, podizanje svesti, sprečavanje šverca ovim materijama i uspostavljanje sistema za brzo uzbunjivanje i reagovanje.

Višekorisnička IPA će podržati i redovne troškove privremenih administrativnih institucija. Naime, kroz ovaj program biće podržana Kancelarija stalnog predstavnika u Bosni i Hercegovini, kao i Misija UN na Kosovu i Metohiji u skladu sa Rezolucijom 1244, do prestanka njihovih mandata.

Rezervna sredstva su namenjena za evaluaciju Višekorisničke IPA, razvoj radnih planova, publikacija i seminara, kao i troškove prevoza, putovanja, konferencija i tehničkih i administrativnih potreba.

## 4. Upravljanje programima pomoći EU

Financijska sredstva iz programa pomoći EU se isključivo dodeljuju za unapred isplanirane i razrađene programe/projekte, na osnovu definisanih tenderskih procedura. Da bi projekat mogao da se finansira iz fondova EU, mora da doprinosi realizaciji prioriteta postavljenih u stratezijskim dokumentima EU. Utvrđivanje prioriteta koji će biti finansirani odvija se u nekoliko jasno utvrđenih faza koje su međusobno povezane i nazivaju se programski ili projektni ciklus. Većina donatora definiše sopstvenu verziju ciklusa koja odlikava njihove organizacione mogućnosti i ciljeve finansiranja. Model projektnog ciklusa koji koristi Evropska komisija se sastoji iz 5 faza: programiranje, identifikacija, formulacija, sprovođenje i evaluacija i revizija.



Slika 2. Projektni ciklus Evropske komisije

### 4.1 Programiranje

Programiranje je proces izrade niza dokumenata koja predstavljaju osnovu i strateški okvir za definisanje i implementaciju projekata koje finansira EU. Dokumenti se izrađuju u skladu sa standardnim procedurama Evropske komisije i prioritetima vlade zemlje korisnika. U slučaju Instrumenta za pretpristupnu pomoć poseban naglasak se stavlja na prioritete Evropskog partnerstva za zemlje potencijalne kandidate, kao i na prioritete Partnerstva o pristupanju zemalja kandidata za članstvo u EU.

### 4.1.1 Višegodišnji indikativni finansijski okvir (Multi-annual Indicative Financial Framework-MIFF)

Prvi dokument koji se izrađuje u procesu programiranja IPA je Višegodišnji indikativni finansijski okvir (*Multi-annual Indicative Financial Framework-MIFF*), definisan od strane Evropske komisije, pokazuje indikativnu raspodelu sredstava IPA po zemlji korisniku i po komponentama. To je tabelarni prikaz, koji pokriva trogodišnji period i obrazlaže kriterijume alokacije sredstava, u zavisnosti od potreba, apsorpcionog i upravljačkog kapaciteta zemlje korisnika.

| Zemlja                             | Komponente                               | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          |
|------------------------------------|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| TURSKA                             | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 252.2         | 250.2         | 233.2         | 211.3         |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 6.6           | 8.8           | 9.4           | 9.6           |
|                                    | Regionalni razvoj                        | 167.5         | 173.8         | 182.7         | 238.1         |
|                                    | Razvoj ljudskih resursa                  | 50.2          | 52.9          | 55.6          | 63.4          |
|                                    | Ruralni razvoj                           | 20.7          | 53.0          | 85.5          | 131.3         |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>497.2</b>  | <b>538.7</b>  | <b>566.4</b>  | <b>653.7</b>  |
| HRVATSKA                           | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 47.6          | 45.4          | 45.6          | 39.5          |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 9.7           | 14.7          | 15.9          | 16.2          |
|                                    | Regionalni razvoj                        | 44.6          | 47.6          | 49.7          | 56.8          |
|                                    | Razvoj ljudskih resursa                  | 11.1          | 12.7          | 14.2          | 15.7          |
|                                    | Ruralni razvoj                           | 25.5          | 25.6          | 25.8          | 26.0          |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>138.5</b>  | <b>146.0</b>  | <b>151.2</b>  | <b>154.2</b>  |
| MAKEDONIJA                         | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 41.6          | 39.9          | 38.1          | 36.3          |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 4.2           | 5.3           | 5.6           | 5.7           |
|                                    | Regionalni razvoj                        | 7.4           | 12.3          | 20.8          | 29.4          |
|                                    | Razvoj ljudskih resursa                  | 3.2           | 6.0           | 7.1           | 8.4           |
|                                    | Ruralni razvoj                           | 2.1           | 6.7           | 10.2          | 12.5          |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>58.5</b>   | <b>70.2</b>   | <b>81.8</b>   | <b>92.3</b>   |
| SRBIJA                             | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 178.5         | 179.4         | 182.6         | 186.2         |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 8.2           | 11.5          | 12.2          | 12.5          |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>186.7</b>  | <b>190.9</b>  | <b>194.8</b>  | <b>198.7</b>  |
| KOSOVO                             | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 60.7          | 62.0          | 63.3          | 64.5          |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 2.6           | 2.7           | 2.8           | 2.8           |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>63.3</b>   | <b>64.7</b>   | <b>66.1</b>   | <b>67.3</b>   |
| CRNA GORA                          | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 27.5          | 28.1          | 28.6          | 29.2          |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 3.9           | 4.5           | 4.7           | 4.8           |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>31.4</b>   | <b>32.6</b>   | <b>33.3</b>   | <b>34.0</b>   |
| BOSNA I HERCEGOVINA                | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 58.1          | 69.9          | 83.9          | 100.7         |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 4.0           | 4.9           | 5.2           | 5.3           |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>62.1</b>   | <b>74.8</b>   | <b>89.1</b>   | <b>106.0</b>  |
| ALBANIJA                           | Pomoć tranziciji i izgradnja institucija | 54.3          | 61.1          | 70.9          | 82.7          |
|                                    | Prekogranična saradnja                   | 6.7           | 9.6           | 10.3          | 10.5          |
|                                    | <b>Ukupno</b>                            | <b>61.0</b>   | <b>70.7</b>   | <b>81.2</b>   | <b>93.2</b>   |
| UKUPNO NACIONALNI PROGRAMI         |                                          | 1098.7        | 1188.6        | 1263.9        | 1399.4        |
| REGIONALNI I HORIZONTALNI PROGRAMI |                                          | 100.7         | 140.7         | 160.0         | 157.7         |
| ADMINISTRATIVNI TROŠKOVI           |                                          | 55.8          | 54.0          | 56.5          | 64.6          |
| <b>UKUPNO</b>                      |                                          | <b>1255.2</b> | <b>1383.3</b> | <b>1480.4</b> | <b>1621.7</b> |

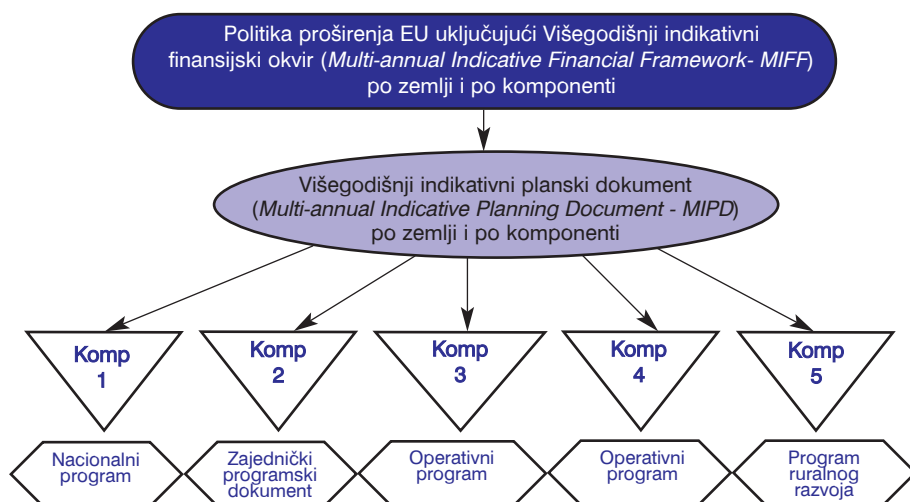
Tabela 1. Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) Višegodišnji indikativni finansijski okvir za 2008 -2010. godinu u milionima EUR.

Izvor: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament

Višegodišnji indikativni finansijski okvir je definisan tako da bude fleksibilan što se tiče iznosa sredstava koji zemlja korisnik može dobiti, ali u isto vreme je dovoljno određen da omogući višegodišnje planiranje. Fleksibilnost omogućava da se sredstva, ukoliko je potrebno, revidiraju na godišnjem nivou i da omogući promene ukoliko u međuvremenu dođe do promene statusa zemlje korisnika (potencijalni kandidat, kandidat, članica).

#### 4.1.2 Višegodišnji indikativni planski dokument (Multi-annual Indicative Planning Document-MIPD)

Sledeći dokument koji se izrađuje u procesu programiranja IPA je Višegodišnji indikativni planski dokument koji predstavlja dokument Evropske komisije i priprema se posebno za svaku zemlju potencijalnog kandidata i kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Dokument se priprema u konsultativnom postupku sa nadležnim institucijama vlade zemlje korisnika IPA. Dokument definiše prioritete po pojedinačnim oblastima, kao i finansijska sredstva za sprovođenje utvrđenih prioriteta tokom tri budžetske godine. Usvojeni prioriteti moraju biti u skladu sa ciljevima politike proširenja Evropske unije i prioritetima Evropskog partnerstva. Dokument se priprema za tri godine (2007-2009.) i revidira se godišnje.



Slika 3. Programiranje Instrumenta pretpristupne pomoći 2007-2013.

Na osnovu Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta dalje se izrađuju planski dokumenti po komponentama Instrumenta za pretpristupnu pomoć: Nacionalni program za komponentu 1, Zajednički programski dokument za komponentu 2, Operativni program za komponentu 3 i 4, Program ruralnog razvoja za komponentu 5.

## 4.2 Identifikacija

U fazi identifikacije projekata, započinje priprema Nacionalnog programa na godišnjem nivou koji mora biti zasnovan na Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu i ostalim navedenim stratezijskim dokumentima. Nacionalni program priprema institucija zemlje korisnice pomoći koja je imenovana za nacionalnog IPA koordinatora (u slučaju Srbije to je Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom - Sektor za donacije i razvojnu pomoć)<sup>3</sup>, u saradnji sa resornim ministarstvima i u konsultacijama sa ostalim zainteresovanim stranama. Nacionalni program sadrži detaljnu listu predloga projekata koji će biti finansirani, a koji su pripremljeni na osnovu prioriteta definisanih u Evropskom partnerstvu, Višegodišnjem indikativnom dokumentu i nacionalnim stratezijskim dokumentima.

Specifičnost godišnjeg programiranja pomoći Evropske unije je u tome da se stvarna realizacija projekta, koji se definiše za godinu  $n$ , očekuje tek u  $n+2$  godini.

|              | I kvartal            | II kvartal | III kvartal | IV kvartal             |
|--------------|----------------------|------------|-------------|------------------------|
| Godina $n$   | Programiranje        |            |             | Odobranje od strane EK |
| Godina $n+1$ | Finansijski sporazum |            | Sprovođenje |                        |

Tabela 2. Okvirni kalendar godišnjeg programiranja pomoći Evropske unije

U skladu sa prioritetima naznačenim u navedenim programskim dokumentima identifikuju se projekti u obliku tehničke pomoći, tvininga, investicionih projekata (nabavka opreme i infrastrukturni radovi) ili dodeljivanja bespovratnih sredstava neprofitnim organizacijama.

**Tehnička pomoć** podrazumeva konsultantske usluge ili implementaciju projekata saradnje.

**Tvining (twinning)** je zajednički projekat i razlikuje se od klasičnog projekta tehničke pomoći zemlje članice namenjenom zemlji korisniku. Tvining je inicijativa Evropske komisije koja je pokrenuta 1998. godine u kontekstu priprema za proširenje Evropske unije. Zamišljen je kao instrument kojim se podržava saradnja institucija zemalja članica sa odgovarajućim institucijama zemalja korisnika pomoći, a sa ciljem jačanja državne uprave i pravosuđa u sprovođenju pravnih tekovina Evropske unije. Tvining podrazumeva angažovanje stručnjaka iz država članica EU, poznatih pod nazivom stalni tvining savetnici, na specifičnim projektima na period od najmanje godinu dana. Podržava ih vođa projekta u državnoj administraciji zemlje tvining partnera, koji je odgovoran za primenu projekta i koordinaciju stručnjaka iz države članice EU. Koriste se i različiti dopunski mehanizmi, u vidu kratkoročnog angažovanja pojedinih eksperata, obuke, prevođenja i specijalizovane podrške za informa-

<sup>3</sup> Detaljnije o sistemu implementacije pomoći EU u Srbiji pogledajte u delu 5.1.2

cione tehnologije. Važno je napomenuti da tvinig ne samo da obezbeđuje tehničku i administrativnu podršku, već omogućava stvaranje dugoročnih veza između postojećih i budućih država članica, kao i upoznavanje sa različitim praksama unutar EU. Zemlja korisnik bira partnera među zemljama članicama EU i obavezuje se da sprovede određene reforme i da ih finansira nakon završetka projekta. Neophodno je da tvinig projekti doprinesu ostvarivanju konkretnog operativnog rezultata povezanog sa usvajanjem pravnih tekovina EU ili neke od politika Evropske unije koja je predmet saradnje. Na kraju projekta, novousvojeni sistem je u isključivoj odgovornosti zemlje korisnika. Tvinig, kao i tehnička pomoć, treba da bude rezultat jasnih potreba i prioriteta korisnika. U određenim slučajevima, može zahtevati mnogo više vremena nego tehnička pomoć kao i zahteva temeljnu pripremu.

**Laki tvinig (*twinning light*)** je uveden je 2001. kao dodatna podrška izgradnji institucija i predstavlja fleksibilno sredstvo za srednjoročne zadatke koje obezbeđuje pomoć u vidu ekspertize državnih službenika iz država članica na period do šest meseci sa mogućim, ali ograničenim, produženjima ugovora. Nije neophodno da državni službenici borave u državi korisniku pomoći, za razliku od stalnog tvinig savetnika. Postupak angažovanja ovih stručnjaka je jednostavniji od procedure kod tviniga, ali je tema saradnje takođe specifična aktivnost u vezi sa usvajanjem pravnih tekovina EU.

Tvinig projektni zadatak<sup>4</sup> se ne razlikuje mnogo od projektnih zadataka koji se koriste za realizaciju drugih projekata, ali neophodno je da sadrži sledeće elemente:

- osnovni podaci o podnosiocu projekta
- opšti cilj i svrha projekta
- vezu predloženog projekta sa nacionalnim prioritetima
- opis postojećeg stanja i veza sa aktivnostima na drugim projektima
- rezultati i aktivnosti projekta
- profil stalnog tvinig savetnika
- institucionalni okvir za sprovođenje projekta
- budžet
- vremenski okvir za sprovođenje projekta
- ugrađenost principa jednakih mogućnosti u projekat
- uticaj realizacije projekta na životnu sredinu
- investicioni aspekti projekta
- preduslovi za realizaciju projekta

**Investicioni projekti** odnose se na nabavku opreme ili izvođenje infrastrukturnih radova. Pomoć u vidu **jedinica za pripremu projekata** ima za cilj podršku institucijama zemlje u njihovim pretpristupnim ulogama i funkcijama, uključujući pripremu projekata koji će se finansirati od strane EK ili drugih međunarodnih finansijskih institucija. Ova pomoć predstavlja odgovor na potrebu da se ojača sposobnost relevantnih administrativnih tela da osmisle i izvrše procenu programa i projekata koje će kandidovati za finansiranje iz pretpristupnih fondova.

<sup>4</sup> Obrazac tvinig projektnog zadatka se može naći na internet prezentaciji Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji, [www.seio.sr.gov.yu](http://www.seio.sr.gov.yu)

**Bespovratna sredstva (grant)** predstavlja direktnu finansijsku donaciju iz budžeta Evropskih zajednica koja se daje sa ciljem da se finansiraju aktivnosti i projekti subjekata koji ostvaruju ciljeve opšteg evropskog interesa i realizaciju politika Evropske unije.

## Formulacija

Nakon identifikacije projekta sledi njegova formulacija u obliku predloga projekta (project fiche) i logičke matrice (logframe matrix).

Prema uputstvu za pripremu predloga projekata finansiranih iz fondova EU koji se koristi u Republici Srbiji<sup>5</sup> za programiranje IPA 2007, neophodno je da svi predlozi projekata sadrže sledeće elemente:

- Strateški okvir predloga projekta
- Opis do sada stečenih iskustava
- Srodne aktivnosti na koje se projekat oslanja u planiranju, izvršavanju i kasnijim fazama projektnog ciklusa
- Objašnjenje povezanosti projekta sa aktivnostima drugih donatora (ne sme da postoji preklapanje)
- Objašnjenje doprinosa predloga projekta realizaciji nacionalnih strateških prioriteta
- Opis problema, identifikaciju rešenja, neophodne mere i aktivnosti
- Analizu zainteresovanih strana
- Opis projekta sa jasno definisanim ciljevima projekta (opštim i specifičnim)
- Osnovne projektne aktivnosti i očekivane rezultate (merljive indikatore)
- Rizike i pretpostavke
- Zajedničke preduslove
- Budžet i kalendar sprovođenja projekta - potrebna sredstva, ključni datumi za realizaciju aktivnosti u projektu

U skladu sa pomenutim Uputstvom, u Republici Srbiji ovlašćeni predlagači predloga projekata koji će se finansirati iz sredstava Instrumenta za pretprijetupnu pomoć su:

- direktni budžetski korisnici
- indirektni budžetski korisnici uz pismenu podršku ministarstva nadležnog za utvrđivanje njihovih budžetskih sredstava
- udruženja građana uz pismenu podršku resornog ministarstva koje je nadležno za predmet predloga projekta

Kako bi predlog projekta odgovarao kriterijumima koje zahteva Evropska komisija, od resornih ministarstava se zahteva definisanje predloga projekata koji obuhvataju više resora i istovremeno doprinose ostvarivanju široko postavljenih prioriteta.

<sup>5</sup> Navedeno uputstvo za izradu sa primerima predloga projekata kao i sve neophodne informacije mogu se naći na internet portalu Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom i Kancelarije za pridruživanje EU: [www.evropa.sr.gov.yu](http://www.evropa.sr.gov.yu)  
U narednom periodu očekuje se priprema novog Uputstva za formulaciju projekata finansiranih iz IPA.

Sastavni deo predloga projekta je i Logička matrica (logframe matrix) koja na specifičan način prikazuje sadržaj projektnih aktivnosti. Ona sveobuhvatno odražava vertikalnu logiku projekta: od opštih ciljeva kojima bi projekat trebalo da doprinese i konkretnog cilja projekta, do očekivanih rezultata i aktivnosti kojima bi trebalo postići te rezultate.

### 4.3 Sprovođenje

Faza sprovođenja predstavlja kritičnu fazu u projektnom ciklusu obzirom da se u ovoj fazi sprovode sve aktivnosti projekta kako bi se ostvarili definisani ciljevi i postigli rezultati projekta uz efikasnu upotrebu finansijskih resursa.

U slučaju IPA, faza sprovođenja počinje potpisivanjem Finansijskog sporazuma između Evropske komisije i Vlade Republike Srbije, čime se odobrava Nacionalni godišnji program. Na osnovu predloga projekata iz odobrenog Nacionalnog godišnjeg programa, započinje se priprema različitih dokumenata, u zavisnosti od vrste ugovora, koji će predstavljati osnov za pokretanje procedure javnih nabavki i implementaciju samih projekata.

Ti dokumenti su Opis poslova (Terms of Reference) u slučaju ugovora za izvođenje usluga, Tehničke specifikacije (Technical Specification) u slučaju nabavke robe, Tehničke specifikacije i troškovnici (Bill of Quantities) kod izvođenja radova i Uputstva za aplikante (Guide for Grant Applicants) u slučaju dodeljivanja bespovratnih sredstava.

Na osnovu pripremljene tehničke dokumentacije kao i opštih i posebnih uslova ugovaranja za projekte koje finansira Evropska unija, raspisuje se tender za izbor izvođača projekta ili dodelu bespovratnih finansijskih sredstava. Procedura javnih nabavki je definisana u dokumentu pod nazivom *Praktično uputstvo za ugovorne procedure eksternih akcija Evropskih zajednica* (PRAG)<sup>6</sup>.

Kao što je definisano PRAG-om, Evropska komisija poznaje četiri tipa ugovora i osam različitih tenderskih procedura koje su prikazane u sledećoj tabeli:

<sup>6</sup> Praktično uputstvo za ugovorne procedure eksternih akcija Evropskih zajednica (PRAG) se može naći na internet stranici: [http://ec.europa.eu/europeaid/tender/practical\\_guide\\_august2006/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/tender/practical_guide_august2006/index_en.htm)

|                                 |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                    |                                                                                                                                               |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>USLUGE</b>                   | <b>≥ € 200.000</b><br>Međunarodna<br>ograničena tenderska<br>procedura                                                                                                                            | <b>&lt; € 200.000 ali &gt; € 5.000</b><br>1 .Okvirni ugovori<br>2.Konkurentna procedura sa pre-<br>govaranjem (BUDŽET)*<br>Pojednostavljena procedura (ERF)**       |                                                                                                                                                    | <b>≤ €5.000</b><br>Jedan<br>tender                                                                                                            |
| <b>ROBA</b>                     | <b>≥ € 150.000 (BUDŽET)</b><br><b>&gt; € 150.000 (ERF)</b><br>Međunarodna<br>otvorena tenderska<br>procedura                                                                                      | <b>&lt; € 150.000 ali</b><br><b>≥ € 30.000</b><br>(BUDŽET)<br><b>≤ € 150.000 ali</b><br><b>≥ € 30.000 (ERF)</b><br>Lokalna otvorena<br>tenderska<br>procedura       | <b>&lt; € 30.000 ali</b><br><b>&gt; € 5.000</b><br>Konkurentna<br>procedura sa<br>pregovaranjem<br>(BUDŽET)<br>Pojednostavljena<br>procedura (ERF) | <b>≤ €5.000</b><br>Jedan<br>tender                                                                                                            |
| <b>RADOVI</b>                   | <b>≥ € 5.000.000 (BUDŽET)</b><br><b>&gt; € 5.000.000 (ERF)</b><br>1. Međunarodna<br>otvorena tenderska<br>procedura<br>2. Međunarodna<br>ograničena tenderska<br>procedura<br>(vredni slučajevi). | <b>&lt; € 5.000.000 ali</b><br><b>≥ € 300.000</b><br>(BUDŽET)<br><b>≤ € 5.000.000 ali</b><br><b>≥ € 300.000 (ERF)</b><br>Lokalna otvorena<br>tenderska<br>procedura | <b>&lt; € 30.000 ali</b><br><b>&gt; € 5.000</b><br>Konkurentna<br>procedura sa<br>pregovaranjem<br>(BUDŽET)<br>Pojednostavljena<br>procedura (ERF) | <b>≤ €5.000</b><br>Jedan<br>tender                                                                                                            |
| <b>BESPOVRATNA<br/>SREDSTVA</b> | <b>≥ € 2.000.000</b><br>s tim da su<br>pojedinačni projekti<br><b>≥ € 100.000</b><br>Međunarodni poziv<br>za dostavu projekata                                                                    | <b>&lt; € 2.000.000</b><br>s tim da su<br>pojedinačni projekti<br><b>&lt; € 100.000</b><br>Lokalni poziv za dostavu<br>projekata                                    |                                                                                                                                                    | Pojedinačni<br>aplikanti zbog<br>pravnih/<br>tehničkih<br>razloga ili<br>zbog opera-<br>tivnih troškova<br>ili hitnosti<br>Direktna<br>dodala |

\* Odnosi se na sve projekte eksterne pomoći koji se finansiraju iz opšteg budžeta Evropskih zajednica (Budžet)

\*\* Odnosi se na projekte Evropskog fonda za razvoj (ERF)

Svrha navedenih dokumenata je da pruže instrukcije i uputstva potencijalnim ugovaračima u fazi javnih nabavki i da kasnije služe kao nalog za izvršavanje ugovora. Ovi dokumenti predstavljaju sastavni deo tenderskog dosijea i kasnije bivaju uključeni u aneks ugovora. Za uspešno sprovođenje projekta je veoma važno njihovo precizno formulisanje. Stoga je neophodno da projekat bude inicijalno dobro osmišljen i da se aktivnosti sprovode u skladu sa određenim planom, kako ne bi došlo do rasipanja finansijskih sredstava. Imajući u vidu navedeno, potrebno je detaljno raditi na ovom segmentu projektnog ciklusa, kako bi se ostale faze odvijale bez poteškoća.

## Ugovori o uslugama

Ugovori o uslugama se primenjuju kod upošljavanja eksternih stručnjaka (konsultanata) iz privatnog sektora, a sa ciljem pribavljanja specifičnog znanja. Postoje dve vrste ugovora o uslugama: ugovori o tehničkoj pomoći i ugovori o studijama.

Ugovori o tehničkoj pomoći (zasnovani na honoraru) se koriste kada pružalac usluge ima savetodavnu ulogu, nadgleda ili upravlja nekim projektom ili obezbeđuje raspoloživost drugih stručnjaka navedenih u ugovoru.

Ugovori o studijama se uglavnom koriste za identifikaciju i pripremu projekata, različitih analiza, studija izvodljivosti, studija istraživanja tržišta, tehničkih studija, evaluacije i revizije projekata.

U ugovorima o uslugama je moguće navesti kombinaciju tehničke pomoći i studija.

## Ugovori o nabavci robe

Ugovori o nabavci robe se koriste kada je potrebna nabavka bilo koje vrste opreme (kompjutera, laboratorijske opreme, itd.). Na isti način na koji Opis posla definiše šta treba da bude urađeno, Tehnička specifikacija definiše minimum tehničkih karakteristika koje je neophodno da pojedini proizvod/roba zadovolji.

Prilikom definisanja Tehničke specifikacije ne smeju se navoditi robne marke bilo kog proizvoda, već samo funkcionalne karakteristike koje zadovoljavaju odgovarajuće potrebe.

## Ugovori o radovima

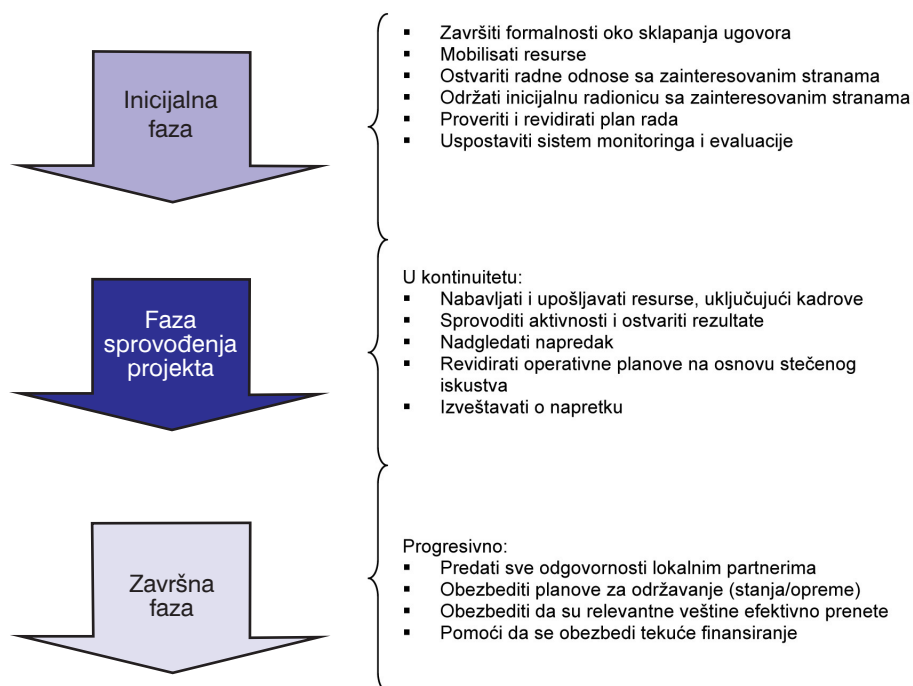
Ugovori o radovima se koriste kada je potrebno izvršiti nabavku u smislu izvođenja radova, projektovanja radova ili obe aktivnosti zajedno. Rad u ovom kontekstu podrazumeva da postoji rezultat rada u vidu objekta ili javnih inženjerskih radova koji su samodovoljni i doprinose ekonomskoj ili tehničkoj funkciji. Definicija radova je utvrđena Aneksom 1 Uputstva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Saveta<sup>7</sup>.

## Bespovratna sredstva

Bespovratna sredstva (grant) predstavljaju direktnu finansijsku donaciju iz budžeta Evropskih zajednica koja se daje sa ciljem da se finansiraju pojedine aktivnosti koje podržavaju realizaciju politike Evropske unije, kao i funkcionisanje subjekta koji ostvaruje cilj opšteg evropskog interesa. Radi se o nekomercijalnoj isplati imenovanog ugovarača specifičnom korisniku koji je najčešće neprofitna organizacija.

<sup>7</sup> Videti internet stranicu: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l\\_134/l\\_13420040430en01140240.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_134/l_13420040430en01140240.pdf)

Nakon sprovođenja procesa javnih nabavki i potpisivanja ugovora počinje sprovođenje projekta koje se može podeliti 3 faze: inicijalna faza, faza sprovođenja projekta i završna faza.



Slika 4. Faze u sprovođenju projekta

## 4.5 Evaluacija i revizija

Evaluacija je sistematična i objektivna procena projekta, programa ili strategije, njihove strukture, implementacije i rezultata. U fazi evaluacije se utvrđuje relevantnost i uspešnost u postizanju ciljeva, efikasnost i ekonomičnost implementacije, postignuti rezultati i održivost projekta. Evaluacija se vrši za vreme same implementacije projekta kako bi se izbegle eventualne greške i nepravilnosti, o čemu se sastavljaju izveštaji o napretku. Konačni izveštaj o uspehu projekta sastavlja se nakon implementacije. Preporuke iz tog izveštaja uzimaju se u obzir pri definisanju novih projekata sa sličnim ili komplementarnim ciljem. Evaluacija je posebno važna sa stanovišta ocene apsorpcione sposobnosti zemlje partnera, jer može uticati na odluku o visini buduće pomoći određenoj državi korisnici.

## 5. Sistemi sprovođenja pomoći EU i nadležnosti ključnih institucija

Postoje tri sistema upravljanja fondovima EU:

- centralizovani sistem upravljanja (uključujući i dekoncentrisani)
- decentralizovani sistem upravljanja sa ex-ante kontrolom
- decentralizovani sistem upravljanja sa ex-post kontrolom

U slučaju **centralizovanog sistema** upravljanja fondovima Evropska komisija je glavni ugovarač u upravljanju fondova EU. Glavne aktivnosti u ovom sistemu su izbor ugovornog partnera i korisnika sredstava, što obuhvata tendersku proceduru, zaključivanje ugovora sa izabranom institucijom, kao i isplatu sredstava. Evropska komisija centralizovano upravlja projektima koji se finansiraju iz regionalnog CARDS-a i Višekorisničke IPA.

Dekoncentrisani sistem upravljanja fondovima je centralizovani sistem gde je ugovarač institucija Evropske komisije ili institucija koja je angažovana od strane Evropske komisije i ima sedište u zemlji korisniku fondova. Primer takvih institucija su Delegacija Evropske komisije i Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR). Tokom sprovođenja CARDS programa ovaj sistem se primenjuje u Republici Srbiji preko EAR. Ovaj sistem će se primenjivati u Republici Srbiji i tokom sprovođenja IPA preko Delegacije EK, do trenutka uvođenja decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU.

U slučaju **Decentralizovanog sistema upravljanja fondovima** zemlja korisnik fondova obavlja zadatke ugovarača. Aktivnosti sprovođenja, uključujući ugovaranje i isplatu, u nadležnosti su nacionalnih institucija. Svi fondovi koje zemlja primalac ne iskoristi moraju se vratiti Evropskoj komisiji. Evropska komisija nad ovim sistemom sprovođenja fondova ima *ex-ante* kontrolu.

Decentralizovani sistem sprovođenja sa ex-post kontrolom označava sistem kojim Komisija prenosi nabavne i ugovorne obaveze imenovanom naručiocu u zemlji korisniku. Ex-post kontrola podrazumeva da naručilac donosi sve odluke o nabavci bez prethodnog odobrenja EK, koja samo vrši reviziju nakon završetka projekta.

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centralizovani sistem sprovođenja   | <p><b>Evropska komisija (Brisel)</b> deluje kao</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ naručilac</li> <li>▪ finansijski administrator</li> <li>▪ telo koje vrši sprovođenje</li> <li>▪ telo koje vrši nadzor i evaluaciju</li> </ul> <p><b>Zemlje primaoci pomoći</b> deluju kao</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ učesnici kroz proces konsultacija</li> </ul>                              |
| Dekoncentrisani sistem sprovođenja  | <p><b>Evropska komisija (Delegacija u zemlji primaocu pomoći)</b> deluje kao</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ naručilac</li> <li>▪ finansijski administrator</li> <li>▪ telo koje vrši sprovođenje</li> <li>▪ telo koje vrši nadzor i evaluaciju</li> </ul> <p><b>Zemlje primaoci pomoći</b> deluju kao</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ učesnici kroz proces konsultacija</li> </ul> |
| Decentralizovani sistem sprovođenja | <p><b>(Delegacija u zemlji primaocu pomoći)</b> deluje kao</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ posmatrač i kontrolor</li> </ul> <p><b>Zemlje primaoci pomoći</b> deluju kao</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ naručilac</li> <li>▪ finansijski administrator</li> <li>▪ telo koje vrši sprovođenje</li> <li>▪ telo koje vrši nadzor i evaluaciju</li> </ul>                               |

Tabela 3. Sistem sprovođenja i nadležnosti zainteresovanih strana

## 5.1 Decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU

Decentralizovani sistem upravljanja fondova EU podrazumeva postepeni prenos nadležnosti u upravljanju fondovima sa Delegacije EK na zemlju korisnika fondova. Odluka Evropske komisije kojom se državi korisnici pomoći omogućava primena Decentralizovanog sistema upravljanja zasnovana je na Uredbi Evropske komisije (EK, Euratom br. 1605/2002. od 25. juna 2002. o finansijskoj uredbi koja se primenjuje na zajednički budžet Evropskih zajednica). Uslovi koje država korisnica pomoći mora ispuniti kako bi joj bilo omogućeno decentralizovano upravljanje fondovima EU su :

- efikasno razdvajanje dužnosti službenika koji odobrava i onog koji obavlja plaćanja
- postojanje efikasnog sistema interne kontrole u postupku upravljanja
- kao podrška projektu, postojanje utvrđenih postupaka prezentacije odvojenih računa koji prikazuju korišćenje sredstava Zajednice; i kao druga vrsta podrške, zvanično overen godišnji izveštaj o utrošenim sredstvima koji mora biti stavljen na uvid Zajednici
- postojanje nezavisne revizorske kuće na državnom nivou
- transparentni, nediskriminatorski postupci javnih nabavki, kojima se isključuje bilo kakav sukob interesa

Primena Decentralizovanog sistema upravljanja podrazumeva da institucije države korisnice pomoći preuzimaju nadležnosti i poslove u sledećim oblastima:

- sprovođenje procesa javne nabavke/raspisivanje tendera, sklapanje ugovora, raspodelu sredstava Zajednice
- sprovođenje projekata
- povlačenje i upravljanje sredstvima Evropske komisije kao i podnošenje finansijskog izveštaja

Određeni broj gore navedenih operacija koje obavlja država korisnica, naročito one koje se tiču programiranja i nabavki, predmet su *ex-ante* kontrole i odobrenja Evropske komisije i/ili Delegacije Evropske komisije. *Ex-ante* kontrola koja se odnosi na DIS, obuhvata četiri osnovne vrste provere koje obavlja Delegacija Evropske komisije:

- odobravanje sadržaja tenderske dokumentacije pre objavljivanja tendera
- odobravanje sastava tenderske komisije (komisija je nadležna za ocenu tehničkih i finansijskih rešenja i daje preporuku telu nadležnom za sklapanje ugovora)
- provera i odobravanje izveštaja o sprovedenom tenderu - rezultati ocene tendera i odobravanje predloga za dodeljivanje ugovora

- potvrđivanje ugovora potpisom šefa Delegacije Evropske komisije (ne kao ugovorne strane) kao potvrda da su ispoštovani svi relevantni postupci i da, u skladu s tim, projekat može dobiti sredstva od EU

Za potpuno uspostavljanje Decentralizovanog sistema upravljanja fondovima potrebno je imenovanje nosilaca pojedinih odgovornosti i izgradnja posebnih institucija koje će biti akreditovane od strane Evropske komisije. Te institucije su:

- Nacionalni IPA koordinator (National IPA Coordinator - NIPAC)
- Nacionalni fond (National Fund - NF) kojim rukovodi lice ovlašćeno za overavanje (National Authorizing Officer - NAO)
- Centralna jedinica za ugovaranje i finansiranje (Central Financing and Contracting Unit - CFCU), kojom rukovodi lice ovlašćeno za overavanje programa (Programme Authorizing Officer - PAO)
- Jedinice za implementaciju projekata (Project Implementation Unit - PIU), kojim rukovodi lice zaduženo za upravljanje programima pomoći (Senior Programme Officer - SPO).

### **Nacionalni IPA koordinator (National IPA Coordinator - NIPAC)**

NIPAC je odgovoran za koordinaciju, kako na nivou programiranja u smislu utvrđivanja i formulisanja projekata, tako i na nivou praćenja i ocene korišćenja pretpristupnih fondova. Takođe, NIPAC vrši koordinaciju programiranja sa ostalim donatorskim programima, ocenjuje predložene projekte, daje komentare i savete na predloge projektnih ideja (kontrola kvaliteta), upućuje projektne ideje na uvid Evropskoj komisiji, upućuje komentare korisnicima na koje se odnose, obavlja konačnu proveru kvaliteta projektnih formulacija.

### **Nacionalni fond (National Fund - NF) kojim rukovodi državni službenik nadležan za overavanje (National Authorising Officer - NAO)**

Nacionalni fond je kanal za protok sredstava Evropske unije. Nacionalnim fondom rukovodi državni službenik sa posebnim ovlašćenjem za overavanje, koji je odgovoran za celokupno finansijsko upravljanje pretpristupnim sredstvima EU.

Sredstva koja se dobijaju od Evropske komisije moraju biti razdvojena od ostalih budžetskih sredstava i stavljena na poseban račun. S tog računa NAO je ovlašćen da, zajedno s računovođom nacionalnog fonda, vrši prenos sredstava na podračune putem kojih CFCU (**Central Financing and Contracting Unit**) isplaćuje naknade izvođačima radova.

Reviziju računa državnog fonda obavlja nezavisni interni revizor. Državno revizorsko telo takođe obavlja reviziju rada fonda. Spoljnu reviziju obavlja Evropski revizorski sud, ukoliko Evropska komisija donese takvu odluku.

NAO osigurava poštovanje pravila IPA, uredbi i postupaka koji se odnose na nabavke, podnošenje izveštaja i finansijsko upravljanje, kao i funkcionisanje odgovarajućih sistema izveštavanja i pružanja informacija o projektu.

**Centralna jedinica za ugovaranje i finansiranje (Central Financing and Contracting Unit - CFCU) kojom rukovodi državni službenik za overavanje programa (Programme Authorising Officer - PAO)**

Centralna jedinica za ugovaranje i finansiranje - CFCU je agencija za implementaciju, koja sarađuje sa ostalim ministarstvima i agencijama korisnicima projekata. Obaveza CFCU-a je: organizovanje javnih nabavki/tendera, sklapanje ugovora, izrada budžeta i isplata sredstava Evropske unije. CFCU zajedno sa Delegacijom Evropske komisije vrši ocenu budžeta nacrt projektnih ugovora. Takođe, potpisuje ugovore pre nego što ih dostavi na uvid Delegaciji Evropske komisije i obavlja plaćanje finansijskih doprinosa EU za realizaciju projekata.

Službenik za overavanje programa je odgovoran za efikasnu realizaciju programa, efektivno i efikasno trošenje sredstava i poštovanje principa finansijskog upravljanja, uključujući i pridržavanje tenderske procedure i procedure sklapanja ugovora, te praćenje realizacije projekta.

**Jedinica za sprovođenje programa (Project Implementation Unit - PIU) i državni službenik za programe pomoći (Senior Programme Officer - SPO)**

Jedinica za sprovođenje programa i državni službenici za programe pomoći nalaze se u resornim ministarstvima. Njihovi glavni zadaci su: učešće u utvrđivanju i formulisanoj potrebne pomoći, izrada i odobravanje projektnog zadatka i idejnih projekata, kao i praćenje realizacije projekta uz blisku saradnju sa izvođačem radova.

**Zajednička komisija za praćenje (Joint Monitoring Committee - JMC)**

Zajednička komisija za praćenje, koju čine NAC, NAO, PAO i predstavnici Evropske komisije, sastaje se najmanje jednom godišnje i tom se prilikom razmatraju se svi programi koje finansira EU.

### 5.1.1 Izazovi uvođenja decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU u Srbiji

Cilj prelaska sa centralizovanog na decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU je postepena priprema Republike Srbije za preuzimanje nadležnosti u upravljanju fondovima EU od Evropske komisije prilikom ulaska u EU. Preuzimanjem dela nadležnosti u upravljanju fondovima, Republika Srbija mora da uspostavi i praktično primeni neophodne interne procedure i strukture.

Proces uvođenja decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU je izuzetno dugotrajan (i do 36 meseci) i zahteva direktno učešće i konsenzus institucija Vlade Srbije. Sam proces uvođenja DIS-a formalno se inicira otpočinjanjem pregovora između Vlade Republike Srbije i Evropske komisije o zaključenju Memoranduma o razumevanju u vezi sa uvođenjem decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU.

Prethodni neophodni koraci u cilju uvođenja decentralizovanog sistema upravljanja fondovima su analiza sposobnosti pojedinih institucija za vršenje poslova i zadataka vezanih za decentralizovani sistem upravljanja, zapošljavanje odgovarajućeg dodatnog broja državnih službenika kao i identifikovanje i obezbeđenje odgovarajuće tehničke pomoći i sredstava za finansiranje dela troškova ovih reformi iz donatorskih sredstava. Takođe, u cilju sprovođenja navedenih koraka neophodno je identifikovati državne organe koji će vršiti poslove vezane za decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU i utvrditi neophodne zakonske izmene, kao i osnovni program obuke kadrova.

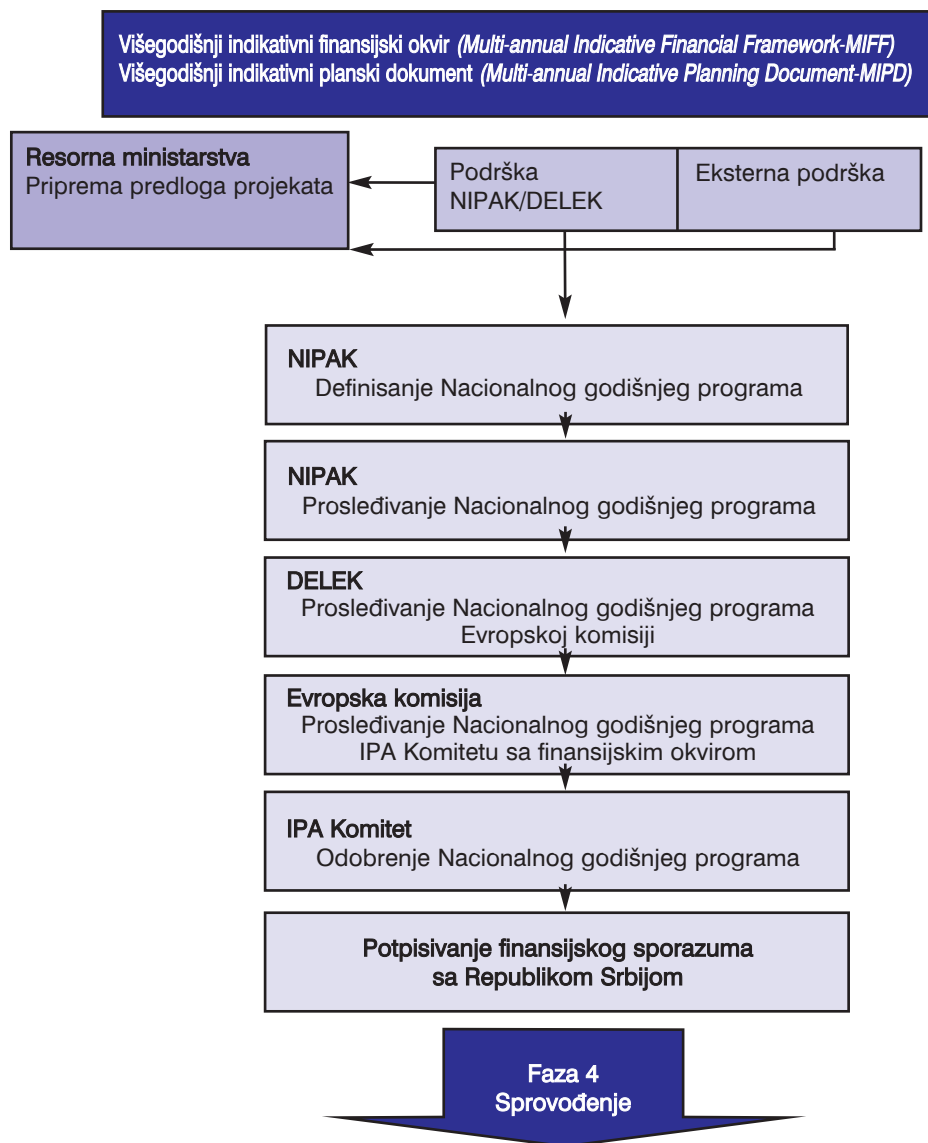
Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom je odlukom Vlade imenovano za Nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK) čime je ispunjen jedan u nizu preduslova za preuzimanje vodeće uloge u procesu upravljanja fondovima EU. Pored toga, u decembru 2006. godine je formirana radna grupa koju čine predstavnici Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom, Ministarstva finansija i Kancelarije za pridruživanje EU. Radna grupa je osnovana u cilju izrade Strategije i Akcionog plana za uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima, plana unapređenja kapaciteta nadležnih institucija kao i pripreme za potpisivanje memoranduma o razumevanju o uvođenju Decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU, između Republike Srbije i Evropske komisije. Očekuje se da radna grupa rad na izradi Strategije i Akcionog plana za uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU završi početkom 2008. godine.

### 5.1.2 Sistem sprovođenja pomoći EU u Srbiji i nadležnost domaćih institucija

Tokom sprovođenja *CARDS* programa u Republici Srbiji se primenjuje centralizovani dekoncentrisani sistem upravljanja fondovima u kome ključnu ulogu ima Evropska agencija za rekonstrukciju. Ovaj sistem sprovođenja fondova biće primenjivan u Republici Srbiji preko Delegacije EK (DELEK) i tokom sprovođenja IPA, sve do trenutka uvođenja gore opisanog Decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU.

Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom kao Nacionalni IPA koordinator (NIPAK) započinje proces pripreme godišnjeg Nacionalnog programa pripremom uputstava o procesu programiranja i pripremi neophodnih programskih dokumenata. Takođe obavlja niz poslova vezanih za organizovanje koordinacionih sastanaka između ministarstava, obavlja konsultacije sa ministarstvima i zainteresovanim stranama, zatim dostavlja neophodne dokumente i informacije predstavnicima Evropske komisije i obavlja druge aktivnosti u cilju uspešne identifikacije prioriteta u skladu sa Višegodišnjim indikativnim planskim dokumentom Evropskim partnerstvom i nacionalnim strateškim dokumentima. Formulisanjem predloga projekata od strane resornih ministarstava, u saradnji sa Nacionalnim IPA koordinatorom, objedinjuju se utvrđeni prioriteti i identifikuju mere za njihovo sprovođenje.

Nakon formulisanja predloga projekta, uz podršku Nacionalnog IPA koordinatora, definiše se inicijalna lista projekata. Prvu ocenu i selekciju projekata sprovodi NIPAK, u saradnji sa Delegacijom Evropske komisije u Beogradu, sa ciljem utvrđivanja prioriteta finansiranja. S obzirom da je dosadašnje iskustvo pokazalo da ukupna vrednost inicijalno predloženih projekata uvek prelazi godišnji iznos koji je alocirano za datu godinu, samo prioritetni projekti ulaze u fazu finalizacije uz eventualnu eksternu stručnu pomoć. U narednom koraku, Delegacija Evropske komisije u Beogradu prosleđuje Nacionalni godišnji program na razmatranje Evropskoj komisiji. Imajući u vidu da se u Republici Srbiji primenjuje decentralizovani dekoncentrisani sistem upravljanja fondovima, konačnu listu projekata koja se prosleđuje Evropskoj komisiji utvrđuje Delegacija EK u konsultacijama sa Nacionalnim IPA koordinatorom. Nakon toga Nacionalni godišnji program, u skladu sa Uredbom koja reguliše sprovođenje IPA, odobrava IPA komitet. Evropska komisija zatim priprema Finansijski sporazum čije potpisivanje predstavlja pravnu osnovu za početak naredne faze u projektnom / programskom ciklusu.



Slika 5. Proces identifikovanja i formulacije Nacionalnog godišnjeg IPA programa u Republici Srbiji

## 6. Višegodišnji indikativni planski dokument za Srbiju 2007-2009

Osnovni strateški cilj pretpristupne pomoći Srbiji je podrška tranziciji u status zemlje kandidata, kao i podrška u narednim fazama, do dostizanja članstva u EU. IPA će se koristiti za pomoć Srbiji u ispunjavanju političkih, ekonomskih i pravnih kriterijuma za pristupanje. Istovremeno, IPA podržava napore Srbije u implementaciji Nacionalne strategije za pristupanje EU i drugih relevantnih horizontalnih, višesektorskih strategija, kao što su Nacionalna strategija privrednog razvoja od 2006. do 2012. godine, dokument Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći od 2007. do 2009. godine, Strategija za smanjenje siromaštva (u delovima koji su u skladu sa procesom evropskih integracija).

Višegodišnji indikativni planski dokument (MIPD), koji se odnosi na period od 2007. do 2009. godine, je prvi strateški dokument namenjen Srbiji u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć. Ovim dokumentom se uspostavlja strateški okvir i utvrđuju glavna područja delovanja i glavni prioriteti Godišnjih akcionih programa koji se pripremaju na osnovu MIPD. MIPD se priprema za trogodišnji period i ažurira na godišnjem nivou (npr. MIPD za 2008. godinu odnosiće se na period od 2008. do 2010. g.). MIPD se oslanja na Višegodišnji indikativni finansijski okvir (MIFF) koji okvirno raspoređuje fondove po korisnicima i već utvrđenim komponentama.

MIPD se takođe oslanja na Plan Vlade Republike Srbije za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva, kao i druge relevantne stratezijske dokumente Vlade Republike Srbije, i prevodi potrebe i izazove sa kojima se Srbija suočava u Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) u stratezijske prioritete i ciljeve. Prilikom pripreme MIPD uzeti su u obzir rezultati projekata finansiranih u okviru CARDS programa, nalazi različitih izveštaja o Srbiji pripremljenih od strane Evropske komisije, posebno godišnjih izveštaja, kao i nalazi drugih međunarodnih organizacija i stručnjaka koji su bili angažovani na programima namenjenim većem broju korisnika i regionalnim programima.

MIPD-om su utvrđena **četiri glavna područja delovanja:**

1. Podrška Srbiji u ispunjavanju političkih zahteva PSP
2. Poboljšanje društveno-ekonomske situacije u zemlji
3. Približavanje evropskim standardima
4. Podrška prekograničnoj saradnji sa susednim državama kandidatima i potencijalnim kandidatima kao i državama članicama EU

Imajući u vidu da je Srbiji, kao potencijalnom kandidatu za članstvo u EU, trenutno omogućeno da koristi sredstva samo u okviru prve dve komponente IPA, MIPD sadrži samo okvire i glavna područja delovanja u te dve komponente.

## 6.1 Komponenta I - pomoć u tranziciji i izgradnja institucija

Komponenta I - Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija - obuhvata tri potkomponente:

- **Politički zahtevi:** pomoć Evropske komisije koristiće se za podršku stabilnom, modernom, demokratskom, multietničkom i otvorenom društvu, zasnovanom na vladavini prava. Posebna pažnja će se posvetiti reformi državne uprave i reformi pravosuđa.
- **Društveno-ekonomski zahtevi:** pomoć Evropske komisije koristiće se za podršku razvoju društveno-ekonomskog okruženja.
- **Evropski standardi:** pomoć Evropske komisije podržaće plan Srbije za pristupanje EU (usklađivanje prava i praktičnih politika, potrebe i zahtevi administracije za uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU).

### 6.1.1 Politički zahtevi

Ova potkomponenta je usmerena na ispunjavanje kriterijuma iz Kopenhagena i odnosi se na sledeće sektore: demokratske institucije, reforma državne uprave, decentralizacija i lokalna samouprava, upravljanje budžetom i fiskalna politika, vladavina prava, reforma pravosudnog sistema, borba protiv korupcije, reforma policije, ljudska prava i zaštita manjina, borba protiv diskriminacije, građansko društvo, mediji.

U MIPD-u se poštovanje ljudskih prava naglašava kao preduslov za stvaranje države zasnovane na vladavini prava, nezavisnog i efikasnog sudstva i sektora primene zakonske regulative. Takođe, identifikovani prioriteti su i podrška jačanju demokratskih institucija i razdvajanju zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Kvalitetna državna administracija je osnovna poluga za podsticanje demokratskog upravljanja, te će stoga poboljšanje performansi državne uprave Srbije na svim nivoima predstavljati prioritet pomoći Evropske komisije.

Istiće se i dalja podrška reformi javne administracije, uključujući sistem plata državnih službenika, da bi se osiguralo transparentno zapošljavanje, profesionalizam i odgovornost, naročito zaposlenih na višim nivoima, kao i jačanje strukture za evropske integracije (uključujući resorna ministarstva i zakonodavnu vlast) i poboljšanje njihove međusobne saradnje. Kao prioritet se izdvaja i podrška naporima Srbije u borbi protiv korupcije i depolitizovanju državne administracije. Prepoznata je i potreba da se poboljšaju centralne strukture za obuku državnih službenika, kao i dalje jačanje statističkog sistema u Srbiji, posebno Zavoda za statistiku, da bi se omogućilo dobijanje statističkih izveštaja visokog kvaliteta.

Posebni prioriteti su identifikovani na polju reforme lokalne samouprave kao delu procesa decentralizacije. Istiće se podrška politici regionalnog razvoja i ravnomernog teritorijalnog razvoja kroz jačanje fiskalne decentralizacije, razvo-

jnog planiranja i kapaciteta za primenu na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, efikasnije prostorno planiranje, katastar, planiranje na nivou opština, poboljšanje pružanja usluga i uvođenje statističke nomenklature teritorije. Takođe je naglašena potreba da se podrže opštinski, međuopštinski i prekogranični opštinski projekti i primena Strategije za smanjenje siromaštva na lokalnom nivou.

Visoko na listi prioriteta su razvoj i primena politike Vlade u vezi sa uvođenjem koncepta upravljačke odgovornosti i nezavisne interne revizije, priprema i usvajanje relevantne zakonske regulative da bi se osigurala transparentnost, efikasnost, ekonomičnost i efektivnost javnih finansija, uključujući razvoj modernog okvira za javne nabavke i s tim povezane zakonske regulative i institucije kao i dalje unapređenje eksterne revizije kroz podršku Vrhovnoj revizorskoj instituciji.

Poseban segment prioriteta je poboljšanje upravljanja budžetom i fiskalnim sistemom, unapređenje kapaciteta za kontrolu i naplatu u poreskim i carinskim organima, doprinos učvršćivanju prikupljanja prihoda za konsolidovani državni budžet, doslednost u poreskoj politici na centralnom i lokalnom nivou i poboljšanje upravljanja izdacima.

Potrebno je učvrstiti vladavinu prava jačanjem šireg sudskog sistema kroz standardizovan sistem obrazovanja i obuke, zatim podržati novi Zakon o maloletničkim prestupima, nezavisnost sudskog sistema u Srbiji, efektivno upravljanje predmetima i poboljšanje postupanja na predmetima kao i razvoj besplatne pravne pomoći građanima. Takođe je kao prioritet identifikovana koordinacija saradnje sa skoro uspostavljenom Komisijom za primenu strategije reforme pravosuđa, kao i podrška profesionalnoj policiji sa poboljšanom internom kontrolom i većim standardima odgovornosti. Na listi prioriteta su i podrška reformi zatvora i poboljšanje uslova za zatvorenike, podrška borbi protiv organizovanog kriminala, krivotvorenja i piraterije, borbi protiv droga, trgovine ljudima, pranja novca i terorizma, uključujući jačanje kanala međusobne pravne pomoći među pravosuđima u susednim državama, razvoj efektivnog sistema zaštite svedoka, netolerisanje korupcije i etnički motivisanih postupaka protiv nacionalnih manjina od strane policije i razvoj kapaciteta za oduzimanje nelegalno stečene imovine. Identifikovano je i jačanje administrativnih kapaciteta Ombudsmana i primena odgovarajuće zakonske regulative kao i podrška reformi sektora bezbednosti.

Naglašava se potreba za borbom protiv diskriminacije i promovisanjem ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, uključujući i Rome. U ovom delu prioriteta prisutni su i podrška povratku interno raseljenih lica i izbeglica i reintegraciji kroz inicijative koje deluju preko linije administrativnih razgraničenja i granica, trajna rešenja (stanovanje, zapošljavanje), pravna pomoć i podrška prihodima kroz snažnu međuresornu podršku i olakšavanje integracije i punog učešća u političkom, građanskom, ekonomskom, kulturnom i društvenom životu. Potrebno je stvoriti uslove za međuetničku toleranciju, razvoj i održivi razvoj svih zajednica i podržati tranzicione pravne akcije, tj. domaća suđenja za ratne zločine, reparaciju, restituciju, itd. Posebno je istaknuta podrška Komesarijatu za izbeglice,

Savetima nacionalnih manjina, Agenciji za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i nevladinim organizacijama da bi se podržala prava ranjivih grupa, kao i promocija učešća manjina u institucijama društva, naročito u pravosudnim organima i organima zaduženim za sprovođenje zakona. Trebalo bi posvetiti napore povećanju opšte društvene kulture tolerancije prema nacionalnim manjinama, kao dosledne i sadržajne politike inkluzije.

Prioritet je dalja podrška građanskom društvu da bi se promovisalo stvaranje istinskog partnerstva između vlasti u Srbiji i građanskog društva u demokratskoj stabilizaciji i ekonomskom i društvenom razvoju zemlje. U MIPD-u se ističe da će se doprinos učvršćivanju građanskog društva pružiti uključivanjem pitanja građanskog društva u sve programe, a biće promovisana i uloga građanskog društva u praćenju efektivnosti politika i programa Vlade.

Izdvojen je i prioritet da se pruži podrška medijima u razvijanju istinski nezavisnog, visoko kvalitetnog javnog medijskog servisa i podrška jačanju poštovanja prava slobode izražavanja.

Da bi se realizovali navedeni prioriteti i ciljevi, podrška će u okviru ove potkomponente, u godišnjim programima 2007-2009, biti pružena kroz sledeće programe:

- Podrška jačanju sistema, upravljanja i aktivnosti Narodne skupštine Republike Srbije
- Podrška reformi javnih službi, naročito u pitanjima koja se odnose na plate, zapošljavanje, mogućnost da se zadrže zaposleni i razvoj karijere
- Obuka javnih službi u ekonomskom planiranju, budžetiranju, finansijskoj kontroli, monitoringu i evaluaciji primene reformi, upravljanju dugom i kofinansiranju fondova EU. Primena mera za kofinansiranje projekata finansiranih kroz fondove EU
- Izgradnja kapaciteta i obuka za upravljanje deviznim transakcijama i spolnotrgovinskim operacijama
- Podrška politici regionalnog razvoja i ravnomernog teritorijalnog razvoja uvođenjem NUTS klasifikacije, jačanjem razvojnog planiranja i kapaciteta za primenu na centralnom i regionalnom nivou, efikasnijem prostornom, katastarskom i opštinskom planiranju i upravljanju. Podrška opštinskim, međuopštinskim i prekograničnim opštinskim projektima
- Usmerena podrška razvoju ljudskih resursa u sektoru pravosuđa i izgradnje institucija za zaplenu nelegalno stečene imovine
- Poboljšanje obuke policije, jačanje unutrašnje kontrole policije
- Poboljšanje reforme kazneno-popravne politike kroz izgradnju institucija, poboljšanje zakonodavstva i standarda u zatvorima, naročito za zatvorenike sa specijalnim statusom
- Dalja podrška oficijelnim strukturama za borbu protiv trgovine ljudima, naročito u Agenciji za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima
- Usmeravanje na jačanje kanala za međusobnu pravnu pomoć između pravosuđa u susednim državama

- Podrška povratku/integraciji izbeglica kroz inicijative koje deluju preko linije administrativnih razgraničenja i granica, trajna rešenja (stanovanje, zapošljavanje), pravna pomoć i podrška prihodima kroz snažnu međuresornu podršku
- Podrška za uspostavljanje efektivnih tranzicionih programa u sektoru pravosuđa
- Podrška smanjenju ugroženosti manjina, naročito Roma. Podrška razvoju sveobuhvatnog okvira za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije.
- Izgradnja kapaciteta institucija građanskog društva i partnerstva sa Vladom da bi se promovisala ljudska prava, evropski standardi i vrednosti i angažovanje učesnika građanskog društva u osmišljavanju politika, primeni, monitoringu i evaluaciji programa Vlade
- Podrška javnom medijskom servisu, dalje poboljšanje i primena regulatornog okvira za medije i uloge medija u društvu

### 6.1.2 Društveno-ekonomski zahtevi

Ova potkomponenta odnosi se na podršku oblastima koje se odnose na povećanje zaposlenosti, obrazovanje, socijalnu inkluziju, zdravstvo, poslovno okruženje, mala i srednja preduzeća, restrukturiranje i konkurentnost, fiskalna i makroekonomska pitanja, unutrašnji vođeni transport i sprečavanje poplava, kao i infrastrukturu i ruralni razvoj.

Jedan od glavnih prioriteta u okviru ove potkomponente jeste povećati pristup zapošljavanju i učešću na tržištu rada kroz razvoj i upravljanje aktivnim merama tržišta rada kao i efikasnim institucijama tržišta rada, naročito službi za zapošljavanje, da bi se identifikovale promene na tržištu rada, nove potrebe za zaposlenima i određenim specifičnim veštinama. Posebnu pažnju treba posvetiti mladima, ženama, starijim ljudima, ranjivim grupama (kao što su dugoročno nezaposleni, zaposleni proglašeni viškom, osobe sa posebnim potrebama, Romi, izbeglice i interno raseljena lica, itd.) i područjima koja su bila najviše izložena ekonomskom i socijalnom restrukturiranju (npr. restrukturiranje industrije, vojske). Takođe je potrebno poboljšati funkcionisanje institucija centralnog i lokalnih tržišta rada tako da se usklade sa zahtevima poslodavaca. Podrška može biti pružena i formulisanju, razvoju i primeni Nacionalne strategije zapošljavanja 2005-2010, kao i Akcionom planu zapošljavanja 2006-2008.

U vrhu liste prioriteta nalazi se i promovisanje i primena reforme sistema obrazovanja da bi se podržao razvoj ekonomije i usklađivanje sa zahtevima Lisabonske agende. Potrebno je davanje podstreka većoj usklađenosti između obrazovanja i potreba tržišta rada prilagođavanjem sistema obrazovanja i obuke novim zahtevima za kompetentnošću i povećanjem uključivanja relevantnih zainteresovanih strana. Pored toga, treba poboljšati kvalitet obrazovanja i sistem obuke u skladu sa evropskim standardima i ekonomskim, socijalnim i popula-

cionim potrebama Srbije, uključujući mobilnost ljudi i obezbediti podršku za obrazovanje, visoko obrazovanje i dodatno stručno obrazovanje i obuku. Takođe, potrebna je podrška uključivanju marginalizovanih grupa (prevashodno Roma) i dece/ljudi sa posebnim potrebama u redovan sistem obrazovanja. Treba obratiti posebnu pažnju na podršku predškolskom i osnovnom obrazovanju, sa posebnim fokusom na siromašnu i socijalno neuključenu decu, što je preduslov za druge očekivane rezultate kao što su zapošljavanje, socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva. Prioritetima se smatraju i razvoj obrazovanja odraslih i strategija doživotnog učenja, kao i promovisanje efektivnog partnerstva među glavnim učesnicima - uključujući preduzeća, socijalne partnere i obrazovne institucije na svim nivoima.

Posebna pažnja je data i podsticanju socijalne inkluzije i napretku reforme sistema socijalne zaštite kroz primenu Strategije razvoja sistema socijalne zaštite u pogledu reorganizacije, decentralizacije i racionalizacije sistema socijalne zaštite i povećanja njegove sposobnosti da podrži socijalnu inkluziju svih, naročito ugroženih kategorija, kao i stvaranje uslova za razvoj i održivi razvoj pojedinaca, grupa i zajednica.

Takođe, kao jedan od prioriteta u okviru ove potkomponente je navedeno poboljšanje regulatornih i upravljačkih sposobnosti institucija za finansiranje zdravstva i institucija koje pružaju zdravstvenu zaštitu, institucija i programa. Ističe se povećanje pristupa i inkluzije ranjivih grupa u sistem zdravstvene zaštite kao i podrška međuresornoj borbi protiv zloupotrebe droga i HIV/AIDS-a. Pored toga, prioriteti su poboljšanje preventivne zdravstvene zaštite s naglaskom na skriningu; prilagođavanje obrazovnog programa medicinskih škola tako da promovišu međusobno prepoznavanje kvalifikacija medicinskog osoblja i nastavak revizije postojeće zakonske regulative (npr. zdravstvena zaštita, zdravstveno osiguranje i komore).

Što se tiče sektora malih i srednjih preduzeća, MIPD naglašava potrebu poboljšanja investicione klime i podrške malim i srednjim preduzećima kroz povoljan zakonski okvir i praktičnu politiku, ekonomsko okruženje, pristup uslugama, kapitalu i know-how, kao i podršku konkurentnosti, uključujući promociju ulaganja i izvoza/uvoza. U okviru ove oblasti navedeni su i sledeći prioriteti:

- Podrška potencijalima za stvaranje novih radnih mesta u specifičnim granama i aktivnostima u vezi sa turizmom
- Razvoj nacionalnih institucionalnih kapaciteta za primenu antimonopolske politike, konkurentnog poslovnog okruženja i industrije koja je u stanju da izdrži pritisak konkurencije na evropskom tržištu
- Razvoj kapaciteta koji su potrebni da bi Srbija iskoristila prednosti društva zasnovanog na znanju
- Dalji razvoj i primena strategija i akcionih planova koji se odnose na industriju, inovacije i strana direktna ulaganja
- Promocija stranih direktnih ulaganja i izvozno orijentisanih preduzeća

- Podrška privatizaciji društvenih i državnih preduzeća, naročito u pripremi programa restrukturiranja/privatizacije
- Podrška MSP i institucijama koje podržavaju regionalni ekonomski razvoj
- Razvoj kapaciteta za upravljanje makroekonomskim i strateškim nacionalnim ekonomskim planiranjem i predviđanjem

Što se tiče rečnog transporta, akcenat je stavljen na razvoj punog potencijala i konkurentnosti unutrašnjeg vodenog transporta sa aspekta društveno-ekonomskog razvoja, naročito imajući u vidu Dunavski basen. Pored toga, trebalo bi posvetiti posebnu pažnju prevenciji poplava i katastrofa uzrokovanim prirodnim i ljudskim aktivnostima.

Oblasti energije, transporta, životne sredine, zdravstva, informacione i komunikacione tehnologije, obrazovanja, moraju da se razvijaju kao oslonci budućeg ekonomskog razvoja. Potrebno je razviti specifične akcione instrumente za prevenciju i upravljanje poplavama sa aspekta regionalne dimenzije problema i poboljšati infrastrukturu da bi se promovisale aktivnosti u vezi sa stvaranjem poslovne klime i javnih usluga i olakšale ekonomske i kulturne veze unutar Evrope.

Potrebno je promovisati ekonomski, društveni i sa aspekta životne sredine održiv ruralni razvoj kroz podršku seoskoj populaciji i razvoju novih proizvoda, u skladu sa merama identifikovanim u Strategiji razvoja poljoprivrede i sela. Takođe, postoji potreba za primenjenim istraživanjem i stvaranjem društva zasnovanog na znanju u ruralnim područjima.

Da bi se realizovani navedeni prioriteti i ciljevi, podrška će u okviru ove potkomponente, u godišnjim programima 2007-2009, biti pružena kroz sledeće programe:

- Podrška institucijama socijalnog partnerstva u primeni Strategije za smanjenje siromaštva
- Akcije Evropskog socijalnog fonda koje se odnose na nezaposlenost i tržišno vođene mere podrške radu kao odgovor na potrebe privatnih investitora
- Prilagođene mere podrške zapošljavanju za teritorije sa ozbiljnim opadanjem industrijske aktivnosti i ranjive grupe, uključujući one koji su otpušteni iz javnih preduzeća zbog restrukturiranja i privatizacije
- Kursevi za prekvalifikaciju, stipendije/stažiranje u kompanijama i institucijama iz EU
- Podrška implementaciji Nacionalne strategije razvoja turizma, poboljšanje turističkih mesta, uključujući pristup turističkim mestima i obuku o gostoljubivosti
- Mere tzv. iz-škole-na-posao i sa-univerziteta-na-posao, uključujući kurseve za prekvalifikaciju, stipendije/stažiranja u kompanijama i institucijama iz EU
- Podrška reformi srednjeg stručnog obrazovanja, razvoju funkcionalnog obrazovanja za odrasle i primena koncepta doživotnog učenja

- Akcije za zapošljavanje, ekonomski razvoj i socijalnu inkluziju sa posebnim fokusom na grupe nezaposlenih i grupe u nepovoljnijem položaju
- Primena Programa upravljanja zdravstvom i finansijskog poboljšanja u bliskoj saradnji sa Ministarstvom finansija
- Podrška stalnom unapređenju kvaliteta zdravstvenih institucija i reformi zdravstvenog obrazovanja
- Sveobuhvatni programi zdravstvene zaštite za ranjive grupe i osmišljavanje borbe protiv zloupotrebe droga kroz blisku međuresornu saradnju
- Podrška statističkim zavodima i drugim odgovornim institucijama kako bi se poboljšala obrada i monitoring društveno-ekonomskih podataka
- Podrška primeni strategija i akcionih planova koji se odnose na industriju, inovacije, mala i srednja preduzeća, strana direktna ulaganja, unutrašnji plovni transport i prevenciju poplava
- Pomoć malim i srednjim preduzećima i institucijama koje pružaju podršku regionalnom ekonomskom razvoju. Podrška primeni Evropske povelje o malim preduzećima
- Promovisanje korišćenja unutrašnjih plovni puteva kao konkurentske prednosti u društveno-ekonomskom razvoju
- Podrška restrukturiranju preduzeća, upravljanju zaokretom i pružanju saveća u poslovanju
- Podrška partnerstvima u ruralnom razvoju, u cilju promovisanja diversifikacije u poljoprivredi, razvoja novih proizvoda i aktivnosti nevezanih za poljoprivrednu proizvodnju; pripremiti primenu pravnih tekovina EU u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike. Podrška uspostavljanju savetodavnog sistema za stvaranje i prenošenje znanja poljoprivrednim proizvođačima i seoskoj populaciji

### 6.1.3 Evropski standardi

Sektori na koje se odnosi ova potkomponenta su u vezi sa uvođenjem i primenom *acquis*-a EU u svim oblastima, uključujući sveobuhvatnu koordinaciju procesa evropske integracije, izgradnju kapaciteta za preuzimanje odgovornosti za IPA i pripremu za uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja. Učešće u Programima Zajednice je takođe obuhvaćeno ovom potkomponentom.

U okviru treće potkomponente naglašen je prioritet unapređenja i jačanja struktura za evropsku integraciju (uključujući resorna ministarstva i zakonodavna tela) kao i odgovarajućih struktura/mehanizama za verifikaciju usklađenosti Vladinih politika i nacrtu zakona sa pravnim tekovinama i standardima EU, naročito institucija koje će se baviti Decentralizovanim sistemom upravljanja. Naglašena je potreba za poboljšanjem njihove međusobne saradnje.

Pored toga, neophodno je razvijati kapacite Srbije kako bi se iskoristile prednosti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, regionalnog Sporazuma o slobod-

dnoj trgovini i budućeg članstva u STO i osigurati pristup tržištu EU. U okviru ovog prioriteta poseban akcenat je stavljen na pripreme za uspostavljanje agencija i institucija koje se zahtevaju za primenu i sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i na podršci institucijama za državnu pomoć i zaštitu konkurencije u ispunjavanju antimonopolskih standarda i standarda o državnoj pomoći EU.

Poseban deo MIPD-a se odnosi na listu prioriteta usmerenih na podršku razvoju i primeni sektorskih strategija i politika koje su u skladu sa pravnim tekovinama EU u pogledu unutrašnjeg tržišta i najboljom praksom u oblastima poput standardizacije, akreditacije i metrologije; veterinarskih, fitosanitarnih i sanitarnih standarda; zaštite potrošača; finansijskih usluga; javnih nabavki; zaštiti prava intelektualne svojine; zaštiti podataka; regulaciji tržišta, itd.

Takođe, naglašena je neophodnost podrške razvoju i primeni strategija i politika kako bi se uspostavile sektorske politike i regulatorni okvir usklađen sa standardima EU u sledećim oblastima:

- **Poljoprivreda:** Podržati razvoj kapaciteta za primenu poljoprivrednih politika i dovršiti tranziciju ka tržišnoj ekonomiji. Povećati sposobnost sektora za suočavanjem sa eksternom konkurencijom i usvoji pravne tekovine EU. U potpunosti uskladiti plaćanja u poljoprivredi i ruralnom razvoju sa zakonskom regulativom i praksom EU; razviti kapacitete za primenu veterinarskih, fitosanitarnih, standarda o bezbednosti hrane i standarda kvaliteta; razviti kapacitete za vođenje razvoja prehrambene industrije kroz vertikalne i horizontalne veze primarne proizvodnje (poljoprivredni proizvođači), prerađivačke industrije i tržišnih organizacija. Povećati kapacitete laboratorija za lanac ishrane, uključujući unapređenje laboratorija za vino.
- **Zaštita životne sredine:** Podržati usklađivanje i primenu zakonske regulative i strategija u oblasti zaštite životne sredine. Podržati nadležne za oblast zaštite životne sredine na svim nivoima, naročito u pogledu pripreme projekata, upravljanja, planiranja, izdavanja dozvola, inspekcije i praćenja; pružiti podršku investicijama u lokalnu infrastrukturu, uključujući informacione sisteme u oblasti zaštite životne sredine, čvrsti otpad, regionalne deponije, vodu i otpadne vode.
- **Saobraćaj:** Podržati nadležne za oblast saobraćaja u usklađivanju sa zakonskom regulativom EU; primeniti Memorandum o razumevanju koji se odnosi na regionalnu transportnu mrežu i pružiti podršku regionalnim infrastrukturnim investicijama (Višegodišnji plan 2006-2010 Transportne opservatorije jugoistočne Evrope - SEETO); pružiti podršku višemodalnoj transportnoj mreži; olakšati pristup investicijama međunarodnih finansijskih organizacija kroz pripremu/primenu projekata u evropskim koridorima. Podržati Srbiju da u potpunosti primeni Sporazum o zajedničkom evropskom vazдушnom prostoru.
- **Energetika:** Podržati usklađivanje u cilju ispunjavanja Ugovora o energetske zajednici, relevantnih uputstava EU i obaveza na regionalnom tržištu; ukladiti zakonske regulative sa pravnim tekovinama EU.

Pored navedenih oblasti, u okviru ove potkomponente prioritet je dat i podršci strategijama i politikama kako bi se uspostavile sektorske politike i regulatorni okvir usklađen sa standardima EU, npr. u oblasti statistike, informatičkog društva, elektronskih komunikacija, carina i oporezivanja, socijalne politike, nuklearne bezbednosti, istraživanja, javne unutrašnje kontrole i eksterne revizije, zaštite životne sredine i transporta.

Takođe je dat prioritet i učešću Srbije u Programima Zajednice, uključujući podršku uspostavljanju/poboljšanju neophodnih struktura i podršku finansiranju učešća Srbije u Programima Zajednice.

Na kraju, u okviru ove potkomponente predviđena je i podrška za dalje usaglašavanje sa standardima EU u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, naročito u pogledu viza, upravljanja granicom, mehanizama azila i migracije, zaštite podataka, regionalne saradnje u oblasti sprovođenja zakona i borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma.

Da bi se realizovali navedeni prioriteti i ciljevi, podrška će u okviru potkomponente evropski standardi, u godišnjim programima 2007-2009, biti pružena kroz sledeće programe:

- Tehnička pomoć i izgradnja kapaciteta da bi se uspešno primenio Decentralizovani sistem upravljanja
- Podrška regulatornom i institucionalnom okviru za standardizaciju, akreditaciju i procenu usklađenosti; veterinarska, fitosanitarna i kontrola bezbednosti hrane na granici, sanitarni standardi, finansijske usluge, javne nabavke, zaštita prava intelektualne svojine
- Izgradnja kapaciteta u telima odgovornim za državnu pomoć i konkurenciju kako bi bili ispunjeni antimonopolski standardi i standardi iz domena državne pomoći.
- Podrška usklađivanju zakonske regulative i institucija u Srbiji za sektore koji su ključni za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
- Podrška pripremama za uspostavljanje agencija i institucija koje se zahtevaju za primenu i sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
- Promovisanje razvoja informatičkog društva zasnovanog na znanju
- Podrška Ministarstvu poljoprivrede za uvođenje institucionalnog okvira za ruralna plaćanja i podrška reformi Direkcije za robne rezerve; olakšavanje privatizacije zemljišta u državnoj svojini; razvoj kapaciteta za sprovođenje popisa, uspostavljanje registra poljoprivrednih gazdinstava i prikupljanja cenovne statistike; pomoć u izgradnji institucionalnih kapaciteta i opremanju veterinarske, fitosanitarne i sanitarne administracije kao i administracije kvaliteta; razvoj programa za poboljšanje objekata za preradu hrane. Podrška povećanju biobezbednosti u regionu kroz primenu odgovarajućih sigurnosnih mera u prevenciji i borbi protiv ptičjeg gripa
- Podrška uklađivanju i primeni zakonske regulative u oblasti zaštite životne sredine i s tim povezanih strategija. Pomoć nadležnima u oblasti zaštite životne sredine na svim nivoima u pripremi projekata, upravljanju, planiranju, izdavanju dozvola, inspekciji i monitoringu

- Podrška da se investicije u lokalnu infrastrukturu usklade sa zahtevima zakonske regulative EU, uključujući informacione sisteme u oblasti zaštite životne sredine, čvrstog otpada, voda i otpadnih voda
- Podrška institucijama odgovornim za saobraćaj da se usklade sa zahtevima zakonske regulative EU, uključujući oblast vazdušnog saobraćaja, podrška aktivnom uključivanju Srbije u regionalne inicijative i omogućavanju lakšeg finansiranja međunarodnih finansijskih institucija kako bi se realizovali ključni projekti
- Podrška energetsom sektoru prilikom restrukturiranja, planiranja investicija i aktivnosti institucija koje su se obavezale na ispunjavanje Ugovora o energetskoj zajednici i relevantnih uputstava EU
- Razvoj i primena državne politike o informatičkom društvu, nuklearnoj bezbednosti i integrisanom inostranstvu. Podrška sektoru telekomunikacija, restrukturiranju preduzeća u državnom vlasništvu i jačanju komunikacije Regulatorne agencije
- Podrška pravilnoj primeni usvojenih strategija i sprovođenju odobrenih politika kroz pomoć različitim republičkim i lokalnim inspekcijama (npr. tržišna, veterinarska, inspekcija rada, itd.)
- Izgradnja institucija i tehnička pomoć za podršku primeni strategija za borbu protiv droga, trgovine ljudima, krijumčarenja, pranja novca, borbe protiv organizovanog kriminala korupcije i zaplene nelegalno stečene imovine, uključujući pristup informacijama
- Podrška antiterorističkim institucijama i promociji saradnje među agencijama zaduženim za sprovođenje zakona
- Dalja podrška primeni Strategije integrisanog upravljanja granicom i Akcionog plana, kao i primeni zakonske regulative u vezi sa azilom, vizama i migracijama u skladu sa međunarodnim konvencijama i viznim režimima
- Podrška u zaštiti ličnih podataka u skladu sa evropskim standardima

U tabeli su prikazani indikativni ponderi koji se odnose na navedene oblasti podrške u okviru komponente I:

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| Politički zahtevi           | 20-35% |
| Društveno-ekonomski zahtevi | 45-60% |
| Evropski standardi          | 20-30% |

Tabela 4. Okvirna raspodela sredstava u okviru prve komponente IPA

Važno je naglasiti da se pomoć u okviru komponente I može pružiti u sledećim vidovima: **tvining/laki tvining, tehnička pomoć, jedinice za pripremu projekata, nabavka opreme, radova, investicije i grantovi**. Pod određenim uslovima može se obezbediti i podrška u vidu budžetske podrške.

## 6.2 Komponenta II - prekogranična saradnja i saradnja na granici

Komponenta II podržava prekogranične programe koji će biti pokrenuti između Srbije i susjednih država članica EU (Mađarska, Bugarska, Rumunija), država kandidata (Hrvatska, BJR Makedonija) i država potencijalnih kandidata (Crna Gora, Albanija, Bosna i Hercegovina).

Prekogranična saradnja se sprovodi na osnovu jednog seta pravila, čime se državama članicama, kandidatima i potencijalnim kandidatima obezbeđuje potpuno ravnopravno i ravnotežno programiranje, kao i strukture za donošenje odluka. Pošto bi mere koje se finansiraju iz IPA komponente prekogranične saradnje trebalo da pruže korist obema stranama, zahtevaće se zajednički programi, zajedničko upravljanje i zajedničko finansiranje projekata. IPA komponenta prekogranične saradnje bi trebalo da promoviše veću saradnju i postepenu ekonomsku integraciju i koherentnost između EU i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata.

Svi postojeći bilateralni programi (konkretno programi sa Mađarskom, Bugarskom i Rumunijom) će biti nastavljeni i u 2007. godini. U zavisnosti od održanih pregovora i situacije na terenu, programi sa Hrvatskom i Bosnom biće prvi novi programi koji će započeti u okviru IPA, dok bi programi sa Crnom Gorom i BJR Makedonijom mogli da započnu u kasnijoj fazi. Pored navedenog, fondovi iz ove komponente mogu se eventualno koristiti kao podrška učešću Srbije u relevantnim transnacionalnim programima u okviru Strukturnih fondova za koje Srbija ispunjava kriterijume (npr. "Europe South-East" program).

Od momenta prestanka postojanja državne zajednice Srbije i Crne Gore, Srbija više ne ispunjava geografske kriterijume za učešće u 2004-2006. Adriatik susedskom programu. Međutim, na osnovu prethodnog uspešnog učešća Srbije i Crne Gore u IT Adriatik susedskom programu, predviđen je postepen izlazak Srbije iz budućeg IPA Adriatik prekograničnog programa 2007-2013, pri čemu će učešće biti ograničeno na zajedničke projekte u oblasti institucionalne saradnje (između univerziteta, istraživačkih centara, itd.)

Područja saradnje i predloženi prioriteti i ciljevi su još uvek predmet diskusije, ali su nadležne institucije u Srbiji već pripremile modele SWOT upitnika, kojima će se utvrditi ciljevi, prioriteti, potrebe na terenu i obaviti istraživanje u cilju pripreme IPA prekograničnih programa sa Mađarskom, Bugarskom, Hrvatskom i Rumunijom. Kada su u pitanju ostale granice, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom planira da organizuje pripremne radionice u okviru targetiranih regiona, a eventualno i zajedničke prekogranične radionice sa partnerima iz susjednih zemalja. Prioriteti će biti slični postojećim:

- Prekogranična infrastruktura, prevencija poplava
- Ekonomska saradnja, turizam, poljoprivreda i ruralni razvoj
- Zajednički izazovi u oblasti zaštite životne sredine, javnog zdravlja, prevencije i borbe protiv organizovanog kriminala itd
- Obezbeđivanje efikasnih i sigurnih granica. Promovisanje pravne i administrativne saradnje

- Promovisanje lokalnih "ljudi-prema-ljudima" vrsta akcija, stavljanje većeg naglaska na snažniju saradnju između javnih subjekata, NVO u oblastima poput obrazovanja i kulturne saradnje, razvoj demokratije i tolerancije, sprečavanje konflikata itd
- Saradnja između institucija kulture, uključujući muzeje, pozorišta, itd.
- Razvoj referentnog okvira za prekogranične aktivnosti i priprema planskih dokumenata
- Podsticanje uzajamnog poverenja na lokalnom nivou
- Obezbeđivanje efikasnih i sigurnih granica
- Pružanje podrške inicijativama u oblasti obrazovanja, istraživanja i stvaranja novih radnih mesta
- Pružanje podrške aktivnostima u oblasti turizma, poljoprivrede i ruralnog razvoja (zajedničke obuke za EU programe bezbednosti hrane, obrazovanje o kvalitetu u turizmu, kulturno nasleđe kao turistička ponuda, razmena iskustava)
- Pružanje podrške aktivnostima koje se odnose na povratak izbeglica, reintegraciju i lakše ostvarivanje prava

Utvrđivanje odgovarajućih zajedničkih projekata u okviru programa prekogranične saradnje bi prvenstveno trebalo da se odvija putem konkurentskog zajedničkog poziva za podnošenje predloga koji je dogovoren između zemalja učesnica. Takođe je moguća rana identifikacija projekata koji imaju suštinsku vrednost za prekograničnu saradnju od strane Zajedničke prekogranične komisije za monitoring. Očekuje se da će posle prve godine programskog ciklusa zemlje partneri uspostaviti odgovarajuće prekogranične programe i prioritete, obrazovati zajedničke upravljačke strukture i usaglasiti zajedničke procedure za primenu. U preostale dve godine implementiraće se dogovoreni projekti.

## 7. Ključne smernice višegodišnjeg planskog dokumenta (MIPD) za Srbiju 2007-2009.

Procena napretka Srbije u Procesu stabilizacije i pridruživanja, a naročito iskustva sa podrškom u okviru programa *CARDS* ukazali su na brojne prioritete koje je neophodno obuhvatiti MIPD-om za Srbiju 2007-2009.

Kao prvo, Srbija mora preuzeti značajniju ulogu u programiranju fondova EU. Neophodno je da se u proces programiranja u znatno većoj meri uključe Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom kao nacionalni koordinator međunarodne pomoći i Kancelarija za pridruživanje EU. Takođe, neophodno je da što pre započnu pripreme za uspostavljanje Decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU kako bi Srbija mogla nesmetano da koristi svih pet komponenti Instrumenta za pretpristupnu pomoć - IPA.

Dalje, Srbija ima dobar administrativni kapacitet u brojnim područjima koji je međutim neophodno dalje unapređivati. Državna administracija ne sme potceniti kadrovske i finansijske resurse koji su potrebni da bi se adekvatno odgovorilo na izazove evropskih integracija. Potrebno je poboljšati slabe međuresorske veze, koordinaciju i komunikaciju koji otežavaju primenu politika Vlade i EU. Ukoliko se ne obrati pažnja, spor tempo reformi državne administracije, naročito u oblasti plata/razvoja karijere, politike zadržavanja zaposlenih i politizacije državne administracije, će ugroziti primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i projekte koju se finansiraju iz pomoći EU Srbiji.

Takođe, programiranje IPA mora imati u vidu ograničenja Vlade u pogledu sposobnosti sprovođenja dugoročnog strateškog planiranja. Postoji potreba za konsolidovanjem sveobuhvatne strategije razvoja Srbije kako bi se obezbedile ja-snije i snažnije veze između politika, dugoročnog strateškog planiranja i alokaci-je resursa i uspostavljanja mehanizama za verifikaciju kompatibilnosti politika i nacrtu zakona sa EU.

Sve više se širi jaz između nacionalnog finansiranja i finansiranja EU kojim se promoviše nacionalni razvoj, te dolazi do gubitka dragocene sinergije. Veoma ograničeni nacionalni resursi se posvećuju primeni značajnih nacionalnih strate-gija koje su pripremljene u okviru *CARDS*-a. Ministarstvu za ekonomske odnose sa inostranstvom i Kancelariji za pridruživanje EU potrebna je puna podrška Ministarstva finansija u izazovu upravljanja evropskim fondovima. Resornim mi-nistarstvima je potrebno naglasiti značaj izdvajanja neophodnih budžetskih sredstava kako bi se na kvalitetniji način iskoristila podrška EU u vidu kofinansira-nja. Kapaciteti za planiranje i programiranje u resornim ministarstvima moraju se značajno poboljšati i pripremiti za korišćenje ostalih komponenti IPA.

Pomoć EK mora da odrazi ne samo prioritete Evropskog partnerstva, već i planove razvoja i akcione planove institucija u Srbiji, poput Strategije reforme državne uprave, Akcionog plana jačanja institucionalnih kapaciteta u procesu evropske integracije i sl. Cilj je planirati i programirati pomoć tako da bude ko-

plementarna strateškim planovima Srbije i, s druge strane, pripremiti strateške planove tako da odgovore na podršku EU i potrebama procesa stabilizacije i pridruživanja.

Podrška promenama zakonskog okvira mora biti praćena analizom regulatornog uticaja i strategijom primene i finansiranja tih promena.

Potrebno je ojačati veze centralne vlasti i lokalnih samouprava kako bi se na što kvalitetniji način iskoristila podrška EU u pravcu smanjivanja teritorijalnih razlika. Uvođenje statističke nomenklature teritorija (NUTS klasifikacija) trebalo bi da doprinese boljem utvrđivanju i usmeravanju politika na ekonomske probleme na nivou lokala i oblasti.

Neophodno je imati u vidu apsorpcioni kapacitet administracije prilikom dizajniranja programa tehničke pomoći. U ovom kontekstu bi trebalo obratiti posebnu pažnju na podršku poboljšanju upravljanja i razvoja ljudskih resursa. Važno je razviti interne mehanizme evaluacije za procenu institucionalnog kapaciteta administracije Srbije.

# Prilog

## Zaključci sa konferencije "Instrument pretpristupne pomoći- IPA" održane 30. novembra 2006. u Beogradu

### I

Konferenciju su organizovali Evropski pokret u Srbiji, Fond za otvoreno društvo, Kancelarija Vlade za pridruživanje EU i Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom. Konferencija predstavlja inicijalnu aktivnost u okviru šireg projekta Fonda za otvoreno društvo i Evropskog pokreta čiji je cilj da državne organe, lokalnu samoupravu, stručnu i širu javnost Srbije detaljnije upozna sa novim oblikom pomoći koji Evropska unija obezbeđuje za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU, među kojima je i Srbija.

Jedinstveni instrument pretpristupne pomoći - IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) zamenice, počevši od 2007. do sada postojeće fondove i programe pomoći EU zemljama istočne Evrope, Zapadnog Balkana i Turskoj i njihovoj prekograničnoj saradnji. EU je planirala da preko ovog oblika pomoći podržava pro-evropski razvoj Srbije u periodu od 2007. do 2013. U slučaju Srbije novi instrumenti predpristupne pomoći zamenice dosadašnju podršku koja je usmeravana preko CARDS programa.

Za Srbiju pomoć preko predpristupnih instrumenata označava prelazak sa pomoći za obnovu na pomoć za razvoj. Naime, CARDS program je bio instrument obnove, dok IPA fondovi treba da doprinesu razvoju. U naredne tri godine Srbija može preko IPA fondova da obezbedi pomoć u iznosu od 572.4 miliona €, odnosno gotovo 200 miliona godišnje ili 27.26 € po glavi stanovnika. Važno je primetiti da je IPA instrument koji treba da pomogne reforme i razvoj u onim sferama koje su od značaja za proces evropeizacije Srbije, odnosno za implementaciju standarda i normi EU i za dalje približavanja Srbije Evropskoj uniji. Za sve projekte i aktivnosti koji se budu finansirali iz IPA razvojne pomoći država će takođe morati da obezbedi srazmerni deo sredstava (oko 20%). Na taj način će država potvrditi ozbiljnost svojih pro-evropskih razvojnih projekata, odlučnost svoje namere da vodi koherentne politike približavanja Srbije Evropskoj uniji.

U periodu 2007-2013 Srbija će pored sredstava iz IPA razvojne pomoći moći da koristi i sredstva iz još 25 programa EU<sup>8</sup> kojima naša država i institucije mogu imati pristup pod određenim uslovima. Sredstva iz ovih programa će moći da se koriste pod uslovom da podnosioci projekata obezbede deo sredstava u određenoj srazmeri za njihovu realizaciju iz drugih izvora, uključujući i sredstva iz budžeta Republike Srbije. Ovu mogućnost Vlada i Narodna skupština takođe

<sup>8</sup> Između ostalih to su: TAIEX, Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP), Progress, Citizens for Europe, Public Health, Consumer Programme, Culture 2007, itd.

treba da imaju u vidu prilikom planiranja i projektovanja budžeta za naredne godine. Ukoliko i ove mogućnosti budu iskorišćene pomoć EU za razvoj Srbije u periodu 2007-2009. može da bude znatno veća od iznosa razvojne pomoći koja je Srbiji za isti period stavljena u izgled preko IPA razvojne pomoći.

## II

U okviru prvog panela Konferencije razmatrani su izazovi i zadaci koje novi instrument pretpristupne pomoći stavlja pred državne organe Srbije i buduće korisnike ovih sredstva. Da li će Srbija iskoristiti razvojnu pomoć koja joj je stavljena u izgled zavisi od nje same, odnosno od sposobnosti državnih organa da upravljaju instrumentima pretpristupne pomoći i od kapaciteta potencijalnih korisnika pomoći da uobliče, a potom i sprovedu razvojne projekte.

U kontekstu novog oblika pretpristupne pomoći pred Srbijom se nalazi nekoliko izazova.

**1.** Svi oni koji će obavljati poslove vezane za upravljanje i korišćenje sredstava iz IPA razvojne pomoći blagovremeno treba da budu upoznati sa namenom, mehanizmima i procedurama vezanim za upravljanje i korišćenje sredstava iz IPA razvojne pomoći.

Sredstva iz IPA su nepovratna sredstva razvojne pomoći. Namenjena su sprovođenju reformskih politika i razvojnih projekata koji stvaraju uslove za približavanje Srbije Evropskoj uniji, kao zemlje potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Korišćenje sredstava iz IPA razvojne pomoći zahteva da država iz budžeta obezbedi srazmerni deo sredstava za realizaciju svakog od projekata koji će biti finansiran kroz IPA.

Lekcije naučene tokom korišćenja sredstava za obnovu iz *CARDS* programa jasno ukazuju da nije bitna samo količina sredstava, nego i vođenje koherentnih politika obnove i razvoja, dobro odabiranje projekata i aktivnosti na koje se ona troše i efikasan način trošenja tih sredstava.

Zato je za efikasno korišćenje sredstava iz IPA razvojne pomoći nužno ojačati razumevanje građana i politički konsenzus o tome da je približavanje Srbije EU njena jedina razvojna šansa. U tom kontekstu pro-evropske razvojne politike i projekti su prioritet koji treba i mora da finansira pre svega sama država Srbija iz svog budžeta. Sredstva iz IPA fonda treba posmatrati kao dodatna sredstva za pro-evropski razvoj Srbije i dodatni motiv za sprovođenje prioriternih politika razvoja koje zemlju približavaju EU. U tom smislu i politike vezane za evropske integracije treba videti kao politiku usmerenu na unutrašnje reforme i razvoj, a ne kao element spoljne politike.

***Narodna skupština, Vlada, Savet za evropske integracije, Stalna konferencija opština i gradova i organizacije civilnog društva imaju odgovornost da doprinesu širenju razumevanja za koju namenu služe sredstva iz IPA razvojne pomoći i da obezbede ili doprinesu - svako u okviru svojih nadležnosti, ovlašćenja i položaja***

***u društvu - vođenje koherentnih pro-evropskih razvojnih politika i ostvarivanje konkretnih razvojnih projekata.***

Fond za otvoreno društvo i Evropski pokret u Srbiji će tokom 2007. nastaviti svoje zajedničke aktivnosti u cilju upoznavanja stručne i opšte javnosti sa namenom i mehanizmima funkcionisanja IPA razvojne pomoći.

**2.** Korišćenje sredstava iz IPA razvojne pomoći podrazumeva novi način programiranja ove pomoći. Ono pretpostavlja predhodno uvažavanje određenih zahteva i preduzimanje nekoliko koraka:

- proces programiranja je konsultativni proces između zemlje korisnika i EU. Više od 70% programiranja i upravljanja IPA sredstvima zavisi od naših odluka i opredeljenja o tome šta su prioritetni projekti i aktivnosti koje želimo da ostvarimo, dok institucije EU tek subsidijarno, na osnovu svoje procene napretka Srbije u pro-evropskom razvoju, određuje u koje oblasti bi trebalo uložiti sredstva iz IPA razvojne pomoći
- aktivnosti i oblasti na koje će biti utrošena sredstva iz IPA razvojne pomoći utvrđuju se posebnim višegodišnjim indikativnim planom razvoja - VIPR (Multi-annual Indicative Planning Document - MIPD)

Prvi višegodišnji indikativni plan razvoja za period 2007-2009. upravo je donet. U procesu utvrđivanja prioriteta učestvovali su državni organi i institucije EU. Međutim, treba istaći da je u procesu konsultovanja učestvovala i Stalna konferencija opština i gradova i određeni broj nevladinih organizacija.

Osnovu za izradu višegodišnjeg indikativnog plana razvoja predstavljali su razvojni dokumenti koje su usvojile institucije Republike Srbije, pre svega Plan Vlade o sprovođenju prioriteta utvrđenih Drugim evropskim partnerstvom. Ovaj plan predstavlja presek razvojnih ciljeva koji su utvrđeni u nizu strategija usvojenih u Srbiji u periodu od 2001. do 2006. (Strategija za smanjivanje siromaštva, Strategija borbe protiv korupcije, Strategija ekološke zaštite, Strategija razvoja poljoprivrede, itd.).

**3.** Svrishodno i efikasno korišćenje sredstava IPA u funkciji stvaranja uslova za dugoročni održivi pro-evropski razvoj Srbije razvojne pomoći zahteva nužno preduzimanje dve aktivnosti:

**3.1.** U kratkom roku potrebno je da Vlada kritički ponovo pročita VIPR jer je on izrađen pre svega na osnovu Plana Vlade o sprovođenju prioriteta utvrđenih Drugim evropskim partnerstvom koji je izrađen u vreme kada je Srbija bila članica državne zajednice SCG.

**3.2.** U srednjem roku, a svakako pre isteka VIPR 2007-2009, Srbija treba da izradi i usvoji dugoročni Nacionalni plan razvoja kao što su to učinile druge ze-

mije koje su imale aspiraciju da postanu članice EU. Iskustvo tih zemlja govori da je izrada i sprovođenje takvog plana razvoja i postojanje političkog konsenzusa oko njegovog sprovođenja efikasan instrument koji obezbeđuje ujednačeni ritam razvoja, simultanost reformi u uzajamno zavisnim oblastima i stabilnost procesa približavanja statusu člana EU.

***Vladi Republike Srbije pripada zadatak da organizuje rad na izradi nacionalnog razvojnog plana i u tu svrhu iskoristi stručne kapacitete ne samo državnih organa već i institucija civilnog društva: univerziteta, instituta i ekspert-skih NVO.***

***Novi saziv Narodne skupštine i njen Odbor za evropske integracije imaju ovlašćenja i nadležnost da Vladu podsećaju na ovaj zadatak ili da je obavežu da ovaj posao uradi.***

***Civilno društvo ima na raspolaganju instrumente zagovaranja (advocacy) kako bi doprinelo da Srbija u interesu svojih građana dobije i efektivno sprovodi takav razvojni dokument.***

54

**4.** Efikasno korišćenje sredstava iz IPA pomoći zahteva ubranu izgradnju kapaciteta institucije koja vrši funkciju nacionalnog koordinatora za efikasno upravljanje sredstvima pretpristupne pomoći. To je prvi preduslov da sredstva iz pretpristupne pomoći budu iskorišćena u maksimalnom iznosu, što je uspelo samo pojedinim zemljama u procesu približavanja EU (primer Slovenije - oko 90% iskorišćenosti razvojne pomoći). Prezentacija iskustava Projektnog centra Ministarstva finansija pokazuje da izgradnja jedne ovakve institucije traje i do 5 godina.

Uspostavljanje efikasnog institucionalnog okvira za koordinaciju i trošenje sredstava iz IPA tesno je povezano za efikasnim i blagovremenim sprovođenjem odgovarajućih segmenata Strategije reforme državne uprave<sup>9</sup>.

***Odgovornost za uspostavljanje potrebnog institucionalnog mehanizma za sprovođenje Strategije reforme državne uprave pada pre svega na Vladu; ali i Narodna skupština u okviru kontrolne funkcije može bitno da doprinese ostvarenju ovog cilja.***

**5.** Novi oblik pomoći u perspektivi će zahtevati uspostavljanje decentralizovanog oblika upravljanja fondovima. To podrazumeva nov način administriranja ove pomoći, ali i monitoring i reviziju trošenja sredstava od strane države koja prima sredstva. Naš zakonodavni okvir relevantan za ovu oblast jeste u dobroj meri usklađen sa evropskim standardima na nivou norme. Međutim, na nivou implementacije još se mora uložiti puno napora kako bi se norme koje su na snazi zaista i sprovele u praksi.

<sup>9</sup> Strategiju je usvojila Vlada RS na 42. sednici vlade održane 5. novembra 2004. godine

U praksi je važno obezbediti efikasne mehanizme kontrole trošenja sredstava i efektivne mehanizme za sprovođenje principa odgovornosti i javnog integriteta nadležnih institucija. U toj oblasti posebna uloga pripada državnoj reviziji. Na svim nivoima primanja i trošenja sredstava iz IPA pomoći moraju biti obezbeđeni uslovi za nezavisno i efikasno vršenje revizorske funkcije. Vrhovna revizorska institucija iz ovih, ali i drugih razloga, mora biti uspostavljena odmah.

U svakoj od institucija koja će biti upravitelj ili korisnik sredstava iz IPA pomoći mora se obezbediti redovna kontrola tokova novca i njegovog namenskog trošenja i ta funkcija u svakoj od ovih institucija mora biti odvojena od samog korišćenja IPA sredstava. U slučaju nepostojanja dovoljnih znanja u ovim sferama, stručna obuka treba da prati ili prethodi distribuciji pomoći.

U cilju uspostavljanja efikasnog mehanizma upravljanja sredstvima iz IPA pomoći i kontrole korišćenja i trošenja ovih sredstva potrebno je obaviti nekoliko poslova:

- Jasno i nedvosmisleno odrediti instituciju koja će biti nacionalni koordinator IPA pomoći i, ako je potrebno, dodatno razviti kapacitete ove institucije za vršenje poslova nacionalnog koordinatora
- Definirati, u saradnji sa EU, jasne i transparentne procedure i kriterijume za dobijanje sredstava iz IPA pomoći

***Obavljanje ovih poslova je nadležnost i odgovornost Vlade Republike Srbije i ona bi trebalo ovaj zadatak da obavi pre nego što sredstva iz IPA pomoći efektivno budu stavljena na raspolaganje Srbiji. Narodna skupština i njen Odbor za evropske integracije treba da kontrolišu ovaj proces.***

- Imenovati državnog revizora, obezbediti uslove za nezavisan i nesmetan rad državne revizorske institucije i potrebna sredstva za njegov rad u budžetu za 2007. Ako je nedostatak kvalifikacija i znanja jedan od razloga za neimenovanje državnog revizora i osnivanje državne revizorske institucije, nužno je da se za nosioce ove funkcije i zaposlene u njoj obezbedi adekvatna stručna obuka, a da se sredstva za tu namenu planiraju u budžetu za 2007. Pojedini strani donatori takođe mogu biti zainteresovani da pomognu ovu aktivnost.

***Narodna skupština je nadležna za imenovanje državnog revizora. To bi trebalo da bude jedan od prvih zadataka nove Narodne skupštine, koja će biti konstituisana posle januarskih izbora 2007.g. Neophodno je potsetiti da je državni revizor trebalo da bude izabran u roku od šest meseci od donošenja Zakona o državnoj revizorskoj instituciji. Taj rok je odavno prekoračen, a Vlada ni posle potsećanja Odbora za finansije Narodne skupštine u septembru 2006. nije predložila kandidata za ovo mesto.***

***Narodna skupština, naročito preko Odbora za finansije, evropske integracije i državnu upravu, mora pojačati vršenje svoje kontrolne funkcije u***

***pogledu sprovođenja relevantnih zakona i politika koje je Parlament usvojio u periodu 2001-2006.***

*Ekspertske nevladine organizacije su spremne da svoja znanja stave na raspolaganje kako bismo dobili efikasne i efektivne mehanizme koji će prihvatiti ove nove oblike razvojne pomoći. Civilno društvo će paralelno raditi i na tome da, već počevši sa 2008. godinom, uspostavi efektivan mehanizam monitoringa da li se ovim fondovima na adekvatan način upravlja i da li se sredstva adekvatnom dinamikom troše, jer je to u interesu svakog pojedinačnog građanina i od najvećeg je značaja za dalji pro-evropski razvoj Srbije.*

**6.** Efikasno korišćenje IPA razvojne pomoći otvara pitanja koja se tiču kapaciteta i apsorpcione moći lokalnih samouprava i drugih lokalnih institucija, jer je za Srbiju jedan od osnovnih problema razvoja upravo neuravnoteženi regionalni razvoj. To će biti od izvanrednog značaja u svim projekcijama razvoja u narednim godinama. Ovde treba naglasiti i značaj podizanja kapaciteta za planiranje razvoja prekogranične saradnje, s obzirom na to da su značajna sredstva iz IPA pomoći planirana za ovu namenu.

***Stalna konferencija gradova i opština je spremna da stavi na raspolaganje kapacitete svog Trening centra u funkciju podizanja znanja i razvijanja drugih veština na lokalnom nivou koje će doprineti povećanju apsorpcione moći i kapaciteta za planiranje lokalnog razvoja.***

**7.** Iskustva u korišćenju fondova pretpristupne pomoći baltičkih (Litvanija) i centralnoevropskih zemalja (Mađarska i Slovenija), koje su postale članice EU 2004.g, kao i Hrvatske, koja vodi pregovore o pristupanju EU, ukazuju da je bilo potrebno 10-15 godina intenzivnih priprema i pravnog i institucionalnog osposobljavanja za efikasno korišćenje sredstava pomoći koja su dobijena preko PHARE, ISPA, SAPARD ili CARDS programa.

Prikazani podaci o dobijenoj pomoći pokazuju da se ona povećava sa približavanjem, a pogotovo sa stupanjem u punopravno članstvo EU, s tim što od veštine upravljanja i kombinovanja domaćih sa sredstvima EU zavisi kakva će biti razmera između nacionalnih uplata u budžet EU i povučenih sredstava, naročito u prvim godinama članstva. Vidljiva je takođe i promena u strukturi i obimu pomoći tokom približavanja EU. Karakteristično je da je u poslednjim fazama pristupanja došlo do ukupnjavanja projekata za koje su povlačena višestruko veća sredstva nego u fazi pridruživanja.

Važan aspekt efikasnog upravljanja sredstvima pomoći bila je manje ili više uspešna podela rada između nadležnih institucija. U početnim fazama u većini zemalja je bila presudna uloga Ministarstva inostranih poslova, da bi se u kasnijim fazama upravljanje sredstvima pomoći pomeralo ka Ministarstvu finansija i resornim ministarstvima. U svakoj fazi je bila jasno definisana koordinaciona uloga za

te poslove određene institucije i njena dobra komunikacija sa odgovarajućim nadležnim jedinicama pri resornim ministarstvima, kao i sa krajnjim korisnicima.

Nova forma razvojne pomoći IPA ima ulogu spoljnopoličkog instrumenta EU u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, sa glavnim ciljevima da očuva mir i stabilnost i doprinese reformama i razvoju. Ovaj model pomoći predstavlja objedinjen i uprošćen mehanizam, u odnosu na prethodne mehanizme pomoći stabilniji je jer je utvrđen za period od 7 godina i predstavlja svojevrsan most koji povezuje spoljnu i unutrašnju politiku u zemljama korisnicama. Da bi bila adekvatno iskorišćena bitno je dobro programiranje, utvrđivanje prioriteta i kvalitetna priprema projekata i simultano građenje institucionalnih kapaciteta i to preko:

- Alokacije odgovornosti po raznim segmentima nacionalne administracije
- Prilagođavanja sistema pomoći nacionalnoj administraciji
- Punog angažovanja institucija na centralnom nivou
- Formiranja operativnih administrativnih jedinica, posebno na nivou NUTS 3 (Nomenclature of Units for Territorial Statistics), sa 150.000 do 800.000 stanovnika, radi adekvatnog pripremanja i rukovođenja projektima i podela odgovornosti u sistemu administracije
- Dobre koordinacije među različitim administrativnim sektorima i institucionalnim nivoima

U periodu koji predstoji, Delegacija EC u Srbiji će igrati važnu ulogu u programiranju i implementaciji pomoći. Na strani Srbije kao države korisnice važno je uspostaviti neophodnu strukturu koja je u stanju da brzo reaguje i prilagođava različite procedure sa onima koje se primenjuju u direktoratima EU. Sa kofinansiranjem raste nacionalno vlasništvo nad procesom primene pomoći EU i usložnjava se institucionalna struktura, što podrazumeva i veću transparentnost rada, odnosa delova i celine, putanje jednog projekta, vremena i procedure njegove pripreme i izvođenja, ali i ukupne pomoći EU i njene efikasnosti.

Glavna poruka je da nema jedinstvenog, univerzalnog modela primenjivog za sve. Svaka zemlja je imala neka specifična rešenja i pravila sopstvene greške. Da li je i u kojoj meri neka zemlja efikasno koristila dostupna sredstva pomoći presudno je zavisilo od njenih apsorpcionih kapaciteta, koji su uveliko zavisili od njene administrativne osposobljenosti da prihvati raspoloživa sredstva pomoći i da koordinira i nadzire njihovu primenu.



Zakonom o ministarstvima (Službeni glasnik 48/07), Ministarstvo finansija je dobilo nadležnost za programiranje i upravljanje fondovima EU. Zaključkom Vlade Republike Srbije potvrđeno je da, u okviru Ministarstva finansija, Sektor za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći (ranije Sektor za donacije i razvojnu pomoć u okviru Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom) obavlja aktivnosti Nacionalnog IPA koordinatora.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU)"2007/2013"(035)

341.176(4-672EU)"2007/2013"(035)

341.232(4-672EU)"2007/2013"(035)

339.923:061.1EU"2007/2013"(035)

IPA - Vodič kroz Instrument za  
pretpristupnu pomoć EU : 2007-2013 /  
Mirjana Lazović . . . [et al.]. - Beograd :  
Fond za otvoreno društvo : Evropski pokret u  
Srbiji, 2007 (Beograd : Alfa print). - 50  
стр. : graf. prikazi, tabele ; 30 cm

Tiraž 1.500. - Str. 4: Predgovor / Milica  
Delević Đilas. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst.

ISBN 978-86-82391-25-8 (EP)

1. Лазовић, Мирјана

а) Европска унија - Придруживање -  
2007-2013 - Приручници б) Европа -  
Интеграција - 2007-2013 - Приручници  
COBISS.SR-ID 139949068