

**UNIVEZITET SINGIDUNUM
DEPARTMAN POSLEDIPLOMSKIH STUDIJA**

**STUDIJSKI PROGRAM
POSLOVNA EKONOMIJA**

**INSTRUMENT ZA PREDPRISTUPNU POMOĆ
EVROPSKE UNIJE (IPA)
PODRŠKA REPUBLICI SRBIJI
U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA
- MASTER RAD -**

Mentor: prof. dr Zoran Jeremić

Student:

Suzana Vidović

Broj indeksa: 401690/2011

Beograd, 2013.

S A D R Ź A J

SADRŽAJ

UVOD.....	5
1) INSTRUMENTI EU ZA POMOĆ DRŽAVAMA ČLANICAMA I KANDIDATIMA.....	13
1.1 Višekorisnička IPA.....	15
1.2 Programi EU.....	16
1.3 Strukturni fondovi EU.....	21
1.3.1. Principi korišćenja strukturnih fondova.....	23
1.4 Nacionalna IPA.....	25
1.4.1. PHARE.....	25
1.4.2. ISPA I SAPARD uvod.....	26
1.4.3. ISPA.....	27
1.4.4. SAPARD.....	28
1.4.4.1. Programiranje SAPARD-A.....	29
1.4.5. CARDS.....	30
1.4.6. Instrument za predpristupnu pomoć – IPA.....	31
2) KOMPONENTE IPA.....	35
2.1. IPA komponenta I – Pomoć tranziciji i izgradnja institucija.....	36
2.2. IPA komponenta II – Prekogranična saradnja.....	39
2.3. IPA komponenta III I IV – Regionalni razvoj i razvoj ljudskih resursa.....	42
2.3.1. Decentralizovani sistem upravljanja.....	42
2.3.2. Institucije DIS-a u Republici Srbiji.....	43
2.3.2.1. Nacionalni IPA koordinator.....	43
2.3.2.2. Strateški koordinator.....	43
2.3.2.3. Nacionalni službenik za akreditaciju.....	44
2.3.2.4. Nacionalni službenik za odobravanje.....	44
2.3.2.5. Nacionalni fond.....	44
2.3.2.6. Operativne strukture.....	45
2.4. IPA komponenta V – Ruralni razvoj.....	46
2.4.1. Ciljevi IPA komponente V.....	48
3) PROJEKTI IZ NACIONALNIH PROGRAMA ZA REPUBLIKU SRBIJU 2007-2013.....	49
3.1. Projekti iz nacionalnih programa 2007-2013.....	50
3.1.1. Pravosuđe i unutrašnji poslovi.....	50
3.1.2. Reforma državne uprave.....	51
3.1.3. Društveni razvoj.....	52

3.1.4. Razvoj privatnog sektora.....	53
3.1.5. Zaštita životne sredine, klimatske promene i energetika.....	54
3.1.6. Poljoprivreda i privredni razvoj.....	54
3.1.7. Usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU.....	55
4) PRIMER DOBRE PRAKSE.....	57
4.1 O NVO Građanske inicijative.....	58
4.2 Projekat: Učešće javnosti kroz lokalna partnerstva.....	58
4.3 Concept Note	59
4.4 Budžet projekta.....	63
5) ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	67
6) REČNIK POJMOVA.....	70
7) LITERATURA.....	77

U V O D

Uvod

Evropska unija je najznačajniji partner Republike Srbije u procesu međunarodne podrške demokratskim, socijalnim i ekonomskim reformama zemlje. Pristupanje Republike Srbije EU je prioritet spoljne politike Republike Srbije, što je i definisano kroz Nacionalnu strategiju za pristupanje EU, 2005. godine, kao prioritetan i dugoročan strateški cilj.

Vlada Republike Srbije osnovala je 2002. godine Savet za evropske integracije, savetodavno telo koje prati i usmerava proces evropskih integracija Srbije. Pored Saveta, 2004. godine osnovana je Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, kao posebna služba Vlade Srbije za poslove pridruživanja EU. Od 28.12.2007. godine, ova kancelarija nosi naziv Kancelarija za evropske integracije.

Zbog složenosti procesa pristupanja države EU, Vlada Republike Srbije je 2007. godine donela odluku o formiranju dodatnih koordinacionih tela u procesu pristupanja EU. Formirani su: Koordinaciono telo za proces pristupanja EU, koje razmatra sva pitanja u vezi sa evropskim integracijama i koordinira rad organa državne uprave, Stručna grupa Koordinacionog tela, kao glavno telo za koordinisanje procesa pristupanja i Podgrupe stručne grupe - radne grupe koje se bave koordinisanjem različitih oblasti pravnih tekovina EU.

Srbija je tokom 2009. i 2010. godine ostvarila značajan napredak u evropskim integracijama, što se vidi kroz donošenje pozitivnog mišljenja Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije, najpre 14. oktobra 2009. godine, a zatim i 9. novembra 2010. godine. Za građane Srbije važna je bila i odluka o ukidanju viznog režima doneta 30. novembra 2009. godine, a zatim i "odmrzavanje" Prelaznog sporazuma 7. decembra 2009. godine, kao i podnošenje zahteva Srbije za prijem u članstvo u EU 22. decembra 2009. godine.

Tadašnji predsednik Republike Srbije Boris Tadić predao je predsedniku Vlade Švedske Frederiku Rajfeldu 22. decembra 2009. godine u Stokholmu zahtev za prijem u punopravno članstvo u EU, na osnovu odluke Vlade Republike Srbije od 19. decembra 2009. godine. Tom prilikom je predato pismo koje su potpisali predsednik Republike Srbije i predsednik Vlade Republike Srbije, kao i Memorandum u vezi sa zahtevom Republike Srbije za prijem u članstvo EU.

Kao najznačajniji događaji u evropskim integracijama tokom 2010. godine, mogu se izdvojiti: odluka Saveta EU o započinjanju postupka ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju doneta 14. juna 2010. godine i odluka EU da prosledi zahtev Srbije Evropskoj komisiji za članstvo. Odluka Saveta EU o započinjanju postupka ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u zemljama članicama EU i Evropskom parlamentu doneta je nakon što je glavni tužilac Tribunala u Hagu Serž Bramerc obavestio ministre EU o povoljnom toku saradnje Republike Srbije sa Tribunalom u Hagu.

Ubrzo posle tog događaja, ministri spoljnih poslova država članica EU su na sastanku Saveta ministara EU u Luksemburgu 25. oktobra 2010. godine, konsenzusom doneli odluku da proslede Evropskoj komisiji zahtev Srbije za članstvo i zatražili od Evropske komisije da izradi mišljenje o spremnosti Srbije da dobije status kandidata za članstvo. Povodom te odluke EU, komesar za proširenje i susedsku politiku Evropske unije Štefan File bio je u radnoj poseti R. Srbiji, 24. novembra 2010. godine, kada je zvanično uručen „Upitnik“ Evropske komisije predsedniku Vlade R. Srbije na osnovu kojeg će se procenjivati spremnost Srbije za sticanje statusa kandidata za članstvo. Republika Srbija je u roku od 45

dana pripremila odgovore na Upitnik i predsednik Vlade Republike Srbije Mirko Cvetković ih je 31. januara 2011. godine u Briselu uručio komesaru za proširenje Štefanu Fileu. Komisija EU je najavila da će u oktobru 2011. godine objaviti mišljenje o pripremljenosti Republike Srbije za sticanje statusa kandidata za članstvo, što je i učinila 12. oktobra 2011 godine. U svom mišljenju o kandidaturi Srbije EK je preporučila da se Srbiji dodeli status kandidata za članstvo i da se otvore pregovori o članstvu čim Srbija ostvari napredak u dijalogu sa Prištinom¹.

Srbija je od 1. marta 2012. godine zvanično postala kandidat za EU. Ta odluka se očekivala još u decembru 2011. godine, ali je bila odložena zbog problema u odnosima Beograda i Prištine. Odluku je na martovskom samitu lidera EU saopštio predsednik Evropskog saveta Herman van Rompej. I ovaj put je odluka bila neizvesna jer je Rumunija tražila garancije za status vlaške manjine, a taj problem je rešen potpisivanjem Protokola o pravima rumunske manjine.

Sada je pred Republikom Srbijom najteži deo posla u procesu evropskih integracija, odnosno ispunjavanje uslova za otvaranje pregovora. Pregovori su najzahtevniji segment integracija, ne samo zbog prilagođavanja nacionalnih propisa evropskim, već i zbog efikasne primene.

Pregovori o pristupanju su pregovori o uslovima pod kojima država kandidat pristupa Evropskoj uniji. Oni se većim delom odnose na ispunjavanje trećeg kriterijuma iz Kopenhagena, a to je usvajanje pravnih tekovina EU (Acquis communautaire). Pravne tekovine EU su podeljene u 35 poglavlja koja ujedno i predstavljaju poglavlja Pregovora o pristupanju. Ta poglavlja su:

1. Slobodno kretanje roba
2. Slobodno kretanje radnika
3. Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga
4. Sloboda kretanja kapitala
5. Javne nabavke
6. Pravo trgovačkih društava
7. Pravo intelektualne svojine
8. Tržišna konkurencija
9. Finansijske usluge
10. Informatičko društvo i mediji
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
13. Ribarstvo
14. Saobraćajna politika
15. Energetika
16. Porezi
17. Ekonomska i monetarna politika
18. Statistika
19. Socijalna politika i zapošljavanje
20. Preduzetništvo i industrijska politika
21. Transevropske mreže
22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata

¹ Ministarstvo finansija Republike Srbije, *Razvoj odnosa i saradnje – Republika Srbija i Evropska unija*, Internet, http://www.mfa.gov.rs/Srpski/spopol/Prioriteti/integration_EU_s.html, (datum pregleda 24.05.2012.)

23. Pravosuđe i osnovna prava
24. Pravda, sloboda i sigurnost
25. Nauka i istraživanje
26. Obrazovanje i kultura
27. Životna sredina
28. Zaštita potrošača i zdravlja
29. Carinska unija
30. Spoljni poslovi
31. Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika
32. Finansijska kontrola
33. Finansijski i budžetski propisi
34. Institucije
35. Ostala pitanja ²

Učesnici pregovora o pristupanju su države članice Evropske unije i država kandidat. Pregovori se vode u okviru bilateralnih međuvladinih konferencija na kojima učestvuju predstavnici država članica EU i predstavnik Evropske komisije sa jedne strane i predstavnici države kandidata s druge strane. Pregovaračke stavove EU u ime država članica zastupa predsednik Saveta EU, a na strani kandidata posebna misija za pregovore na čelu se šefom misije na najvišem političkom nivou, uglavnom ministarskom, uključujući glavnog pregovarača i pregovaračku grupu.

Tok pregovora o pristupanju počinje formalnim otvaranjem pregovora, nakon čega sledi screening faza tj. analitička ocena i pregled usklađenosti nacionalnog zakonodavstva države kandidata sa pravnim tekovinama EU. U ovom procesu učestvuju predstavnici Evropske komisije na strani EU i članovi radnih grupa za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima na strani države kandidata. Do trenutka stupanja države u članstvo neophodno je ostvariti potpuno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. To je izuzetno komplikovan i dug proces jer je neophodno uporediti sva poglavlja i država kandidat se mora izjasniti za svako poglavlje da li je u mogućnosti da u potpunosti prihvati pravne tekovine EU ili joj je neophodan prelazni period za usvajanje.

Nakon toga Komisija ocenjuje spremnost države kandidata da usvoji i sprovede pravne tekovine i u skladu sa tim Savet donosi preporuku o otvaranju suštinskih pregovora o pristupanju po pojedinom poglavlju.

U okviru ove faze pregovara se o uslovima pod kojima će država kandidat, po pojedinom poglavlju, usvojiti, primeniti i sprovesti pravne tekovine kao i o prelaznim periodima ukoliko ih je država zatražila. Pregovori se vode u okviru sastanaka međuvladinih konferencija.

Prvo se pregovara o najmanje problematičnim poglavljima tj. o onima koja se mogu najlakše usvojiti od strane države kandidata, a zatim o onim osetljivim za čije usvajanje je neophodno uspostaviti prelazni period, odnosno da se državi kandidatu dozvoli da u dodatnom vremenskom periodu uskladi sopstveno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU.

Nakon što se postigne dogovor o svih 35 poglavlja, priprema se nacrt Sporazuma o pristupanju na osnovu kojeg Evropska komisija donosi konačnu odluku o zahtevu države za

² Budimir Stakić, *Primena sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropska unija – Srbija*, Poslovni biro, Beograd, 2010, str. 51-52

članstvo, a odluku o pristupanju nove države donosi Savet jednoglasno. Država kandidat tada postaje država pristupnica EU.

Nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju od strane predstavnika najviših organa vlasti država članica i države pristupnice, sledi proces ratifikacije u skladu sa ustavnim propisima država potpisnica. Ugovor stupa na snagu nakon što je ratifikovan od strane država članica i države pristupnice³.

Donošenjem trećeg dopunjenog Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju (NPI) 26. januara 2012. godine Vlada je zadužila Kancelariju za evropske integracije da dostavi predlog nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU u saradnji sa svim nadležnim državnim organima. Planirano je da primena dokumenta otpočne 2013. godine i obuhvati period od četiri godine, zaključno sa 31. decembrom 2016. godine. Dokument će biti revidiran na godišnjem nivou, a Kancelarija za evropske integracije će pripremati tromesečno izveštaje i podnositi ih Vladi Republike Srbije radi daljeg razmatranja.

Prilikom pripreme Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU uzeti su obzir: Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku RS u procesu evropskih integracija za 2012. godinu, Plan rada Vlade za 2013. godinu, kao i sektorske i opšte državne strategije⁴.

Kada je reč o finansijskoj pomoći, EU je obezbeđuje, kako za zemlje članice, tako i za zemlje kandidate kako bi im omogućila nesmetan napredak u njihovom procesu evropskih integracija. Finansijski instrumenti kojima se EU služi kako bi pomogla zemlje članice i kandidate su: nacionalna IPA, višekorisnička IPA, programi EU i strukturni fondovi. Republika Srbija značajno napreduje u procesu programiranja i upravljanja fondovima EU i trenutno su joj na raspolaganju prve dve komponente nacionalne IPA. U pitanju su: pomoć tranziciji i izgradnja institucija i prekogranična saradnja. Da bi zemlja kandidat imala pristup i ostalim komponentama IPA, mora da ima akreditovan decentralizovani sistem upravljanja (DIS). Pored nacionalne IPA, Republika Srbija učestvuje i u brojnim programima EU, kao što su: Sedmi okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti; Kultura 2007; Program za konkurentnost i inovativnost - potprogram za preduzetništvo i inovacije; Program za konkurentnost i inovativnost - potprogram podrška razvoju politike informaciono-komunikacionih tehnologija; Fiskalis; Carina; Progres; Program celoživotnog učenja; Program za sigurniji internet; Evropa za građane i građanke. Nakon što Republika Srbija postane punopravan član EU, na raspolaganju će joj biti znatno veća sredstva iz strukturnih fondova EU, na koja pravo imaju isključivo zemlje članice.

³ Pavle Janković, *Vodič kroz pridruživanje Evropskoj uniji*, Isac Fond, Beograd, 2007, Internet, <http://www.isac-fund.org/download/VKPEU2.pdf> (datum pregleda 03.05.2012.), str. 40-44

⁴ Kancelarija za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU 2013-2016*, Beograd, 2013

Predmet rada

Predmet istraživanja rada su instrumenti Evropske unije za pomoć državama članicama i kandidatima kao što su nacionalna IPA, višekorisnička IPA, programi EU i strukturni fondovi. Centralni deo istraživanja je nacionalna IPA, instrument za predpristupnu pomoć EU koji pomaže državama kandidatima na njihovom putu ka članstvu u EU. IPA instrument je uspostavljen Uredbom Evropskog saveta 2006. godine i objedinio je prethodne instrumente predpristupne pomoći: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS. Ukupna podrška EU Srbiji kroz IPA, za period 2007-2013 godine, iznosi okvirno 1,4 milijarde eura.

Ciljevi rada

U društvenom smislu, cilj rada je da opiše nastanak i razvoj instrumenata EU za pomoć državama članicama i kandidatima, kao i način na koji su se isti razvijali i koristili u Republici Srbiji.

U naučnom smislu, cilj rada je definisanje nastanka i razvoja instrumenata EU za pomoć državama članicama i kandidatima, sa posebnim osvrtom na IPA instrument, njegov razvoj u Republici Srbiji i realizacija različitih projekata zahvaljujući ovom instrumentu, u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, reforme državne uprave, društvenog razvoja privatnog sektora, zaštite životne sredine, poljoprivrede i privrednog razvoja, usaglašavanju sa tekovinama EU. Takođe, naučni cilj rada je i primer dobre prakse NVO Građanske inicijative, organizacije iz Republike Srbije, koja je pokazala kako na najbolji način aplicirati za IPA sredstva i pravilno ih upotrebiti za namenski projekat.

Hipoteze rada

Generalna hipoteza rada:

- Evropska unija pruža finansijsku pomoć državama članicama za njihov dalji napredak i razvoj, kao i državama kandidatima na njihovom putu ka članstvu u EU, kroz različite finansijske instrumente.

Razrađujuće (pomoćne) hipoteze:

- Evropska unija ima snažne finansijske instrumente (višekorisnička IPA, nacionalna IPA, programi EU, strukturni fondovi, kohezioni fondovi) koji joj omogućavaju da sprovodi svoju misiju i ciljeve.
- Evropska unija je najznačajniji partner Republike Srbije u procesu demokratskih, socijalnih i ekonomskih reformi zemlje

Metode rada

U cilju zadovoljenja osnovnih metodoloških zahteva (objektivnosti, pouzdanosti, opštosti i sistematičnosti) korišćene su sledeće metode istraživanja:

Analitičke osnovne metode

- metoda analize
- metoda dedukcije

Sintetičke osnovne metode

- sinteza
- konkretizacija
- generalizacija
- indikacija

Opštenaučne metode

- hipotetičko-deduktivna metoda

Od tehnika za prikupljanje podataka korišćen je izbor i selekcija dostupne literature i internet izvora, kao i intervju i studija slučaja.

Struktura rada

Sistem postavljenih hipoteza i ciljevi istraživanja postavili su sledeću strukturu rada:

- U prvom delu rada 'Instrumenti EU za pomoć državama članicama i kandidatima', navedeni su i objašnjeni instrumenti kojima se EU služi kako bi pomogla svojim članicama u daljem razvoju, ali takođe i zemljama koje su kandidati za članstvo u EU. Najznačajniji finansijski instrumenti EU za pomoć državama članicama i kandidatima su: Višekorisnička IPA, Nacionalna IPA, Programi EU, Strukturni i kohezioni fondovi.
- Instrument za predpristupnu pomoć (Instrument for Pre-accession Assistance) i njegove komponente čine drugi deo rada. IPA instrument ima pet komponenti: Pomoć tranziciji i izgradnja institucija, Prekogranična saradnja, Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih resursa, Ruralni razvoj. Zemljama koje još nisu stekle status države kandidata za članstvo u EU namenjeno je korišćenje sredstava kroz prve dve komponente, dok je zemljama kandidatima omogućeno korišćenje sredstava kroz svih pet komponenti. Države koje imaju status kandidata u pogledu korišćenja sredstava IPA moraju da ispune još jedan uslov, a to je da imaju i akreditovan decentralizovani sistem upravljanja (Decentralised Implementation System – DIS)
- Projekti iz nacionalnih programa za Republiku Srbiju, za period 2007-2013 godine su predstavljeni u trećem delu rada. U pitanju su projekti iz oblasti: pravosuđa i unutrašnjih poslova, reforme državne uprave, društvenog razvoja, razvoja privatnog

sektora, zaštite životne sredine, poljoprivrede i privrednog razvoja, usaglašavanja sa tekovinama EU.

- U četvrtom delu rada predstavljena je nevladina organizacija Građanske inicijative koja daje dobar primer kako aplicirati na konkurse EU i na koji način iskoristiti dobijena IPA sredstva, koje su to procedure koje se moraju ispoštovati i koja dokumenta se podnose. Republici Srbiji je za period 2007-2013 godine namenjeno 1,4 milijarde eura, ali da li će sva sredstva biti iskorišćena zavisi od apsorpcionog kapaciteta države, odnosno znanja i iskustva organizacija/institucija koje apliciraju na konkurse.
- Peti deo rada su zaključna razmatranja, dok su u šestom delu rada opisani najznačajniji pojmovi vezani instrument za predpristupnu pomoć. Sedmi deo rada čini literatura.

INSTRUMENTI EU ZA POMOĆ DRŽAVAMA ČLANICAMA I KANDIDATIMA

INSTRUMENTI EU ZA POMOĆ DRŽAVAMA ČLANICAMA I KANDIDATIMA

Tokom poslednjih 10 godina, međunarodna zajednica pruža podršku reformskim procesima u Republici Srbiji kroz različita bespovratna sredstva, kao i meke kredite. Uprkos prvobitnim naznakama da će bilateralna pomoć biti smanjena narednih godina, zbog posledica ekonomske krize, izgledi su da će se održati na stabilnom nivou. Sledeća tabela predstavlja ukupna očekivana nova bespovratna sredstva za period 2011-2013 godine namenjena Republici Srbiji od različitih razvojnih partnera, među kojima najveću podršku pruža EU.

UKUPNA OČEKIVANA NOVA BESPOVRATNA SREDSTVA ZA PERIOD 2011-2013		
	SEKTORI	
1	VLADAVINA PRAVA	70.205.600 €
2	REFORMA JAVNE UPRAVE	134.966.326 €
3	GRAĐANSKO DRUŠTVO, MEDIJI I KULTURA	48.078.434 €
4	KONKURENTNOST	75.872.140 €
5	RAZVOJ LJUDSKIH RESURSA	110.288.220 €
6	POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ	43.453.216 €
7	SAOBRAĆAJ	88.313.400 €
8	ŽIVOTNA SREDINA	135.774.200 €
	UKUPNO	706.951.536 €
<i>Napomena: Ukupna očekivana nova bespovratna sredstva u periodu 2011-2013. godine biće značajno veća od prikazanog iznosa, uzimajući u obzir činjenicu da pojedini razvojni partneri nisu bili u stanju da obezbede informacije o očekivanom iznosu pomoći Srbiji, već samo prioritarnim sektorima.</i>		

Prema programskom dokumentu Vlade Republike Srbije 'Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći u periodu 2011-2013 godine', u oblastima demokratije, dobrog upravljanja i vladavine prava očekuje se usmeravanje međunarodne finansijske pomoći na sledeća tri sektora:

- vladavina prava – uključujući pravosuđe, bezbednost, odbranu, borbu i otkrivanje kriminala, borbu protiv korupcije i pranja novca, upravljanje granicama i zaštitu osnovnih prava;
- reforma državne uprave – uključujući izgradnju institucija i usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, centralnu i lokalnu vlast i komunalna preduzeća i čitav niz tema u okviru reforme državne uprave kao što su javna nabavka, upravljanje javnim finansijama, kontrola i revizija, decentralizacija vlasti i e-upravljanje;
- civilno društvo, mediji i kultura – uključujući slobodu izražavanja i sprovođenje prava u oblasti kulture.

U oblasti ekonomske i socijalne kohezije međunarodna finansijska pomoć će biti usmerena na sledeća tri sektora:

- konkurentnost – politike u oblasti konkurentnosti, preduzeća, zaštite potrošača i bezbednosti proizvoda, stabilnosti tržišne ponude, nauke i istraživanja, prava intelektualne svojine, razvoja malih i srednjih preduzeća, izvoza, stranih direktnih investicija, klastera i smanjenja regionalnih razlika;
- razvoj ljudskih resursa – zapošljavanje, obrazovanje, socijalno uključivanje, zdravstvo, uticaj na mlade;
- poljoprivreda i ruralni razvoj – poljoprivredna proizvodnja, šumarstvo, ribarstvo, bezbednost hrane, prava životinja i održivi ruralni razvoj.

Kada je reč o održivom razvoju saobraćaja, životne sredine i energetike međunarodna finansijska pomoć će biti usmerena ka sledeća dva sektora:

- saobraćaj – putevi, pruge, vazdušni putevi i unutrašnji vodotokovi, kao i međumodalni transport;
- životna sredina i energetika – prirodni resursi i rudarstvo, grejanje, električna energija, gas, nafta, energetska efikasnost, obnovljiva energija, klimatske promene, prirodno stanište, upravljanje otpadom i hemikalijama, vodosnabdevanje i prerada otpadnih voda, kvalitet vazduha i buka.

Republika Srbija značajno napreduje u procesu programiranja i upravljanja fondovima EU i EU jeste njen najznačajniji razvojni partner. EU pruža pomoć državama članicama, ali i državama kandidatima i to kroz sledeće instrumente:

1. Višekorisnička IPA

2. Programi EU

3. Strukturni fondovi

4. Nacionalna IPA

1.1. VIŠEKORISNIČKA IPA

Višekorisnička IPA je deo finansijskog instrumenta kojim Evropska unija podržava zajedničke prioritete zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU i predstavlja dopunu nacionalnim IPA programima. S obzirom da je regionalna saradnja od velikog značaja za političku stabilnost, bezbednost i privredni razvoj zemalja Zapadnog Balkana, regionalne inicijative i zajednički projekti su izuzetno podržani od strane Evropske komisije. Oko 10% celokupnog iznosa IPA sredstava za period 2007-2013 godine biće implementirano kroz Višekorisničku IPA. Kod programiranja i implementacije Višekorisničke IPA procedura je centralizovana što znači da se sve aktivnosti u vezi pripreme projekata i izrade tenderske dokumentacije odvijaju u sedištu Evropske komisije u Briselu, a ne u državi korisnika IPA sredstava.

Prioriteti za Višekorisičku IPA su utvrđeni u Višekorisičkom višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu (Multi Beneficiary Multi-Annual Indicative Planning Document – MB MIPD) za period od 2011. do 2013. godine. Taj dokument izrađuje Evropska komisija u konsultativnom postupku sa nadležnim institucijama svih zemalja kandidata i potencijalnih kandidata. Višekorisički višegodišnji indikativni planski dokument prikazuje prioritetne sektore i strateške izbore koji su razvijeni u višekorisičkom trogodišnjem planu koji se sastoji od pojedinačnih sektorskih planova. Prioriteti se u ovom dokumentu određuju na osnovu ciljeva politike proširenja EU, Evropskog partnerstva i Izveštaja o napretku koji Evropska komisija priprema za svaku zemlju koja teži ka članstvu⁵.

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

Oblasti delovanja predstavljaju temelj za godišnje programiranje sredstava Višekorisičke IPA, a ona se u osnovi nisu menjala u odnosu na prethodni period (2007-2009): politički kriterijumi, ekonomski kriterijumi, sposobnost preuzimanja obaveza članstva u EU i usklađivanje sa evropskim standardima, informisanje i komunikacija, odnosno pomoćne aktivnosti (revizija, nadzor i evaluacija).

Glavne, konkretnije oblasti podrške kroz Višekorisičku IPA, ipak se razlikuju u odnosu na prethodni period. To su: demokratija i vladavina prava; reforma državne uprave; zaštita ljudskih i manjinskih prava; regionalna saradnja i međunarodne obaveze; borba protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma, ilegalne trgovine i krijumčarenja; privremene administrativne institucije; prevencija rizika od katastrofa; jačanje uloge civilnog društva; konkurentnost privrede; razvoj infrastrukture; unutrašnje tržište; razvoj ljudskih resursa; tržišna ekonomija; saradnja sa međunarodnim finansijskim institucijama; obrazovanje i mladi; sloboda kretanja dobara; intelektualno i industrijsko pravo vlasništva; sigurnost hrane, fitosanitarna i veterinarska politika; saobraćaj; energetika; porezi i carine; statistika; oblast pravde, slobode i bezbednosti – integrisano upravljanje granicama, vize i migracija; životna sredina; tehnička pomoć i razmena informacija; nuklearna bezbednost i tretman radioaktivnog materijala; informisanje i komunikacija i rezervna sredstva⁶.

1.2. PROGRAMI EVROPSKE UNIJE

Programi Evropske unije se finansiraju iz zajedničkog budžeta EU i namenjeni su jačanju saradnje među državama članicama. Namenjeni su za različite prioritetne oblasti, kao što su: zaštita životne sredine, energetika, transport, razvoj preduzetništva i konkurentnost.

⁵ Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u republici Srbiji, *Programi Evropske unije*, <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx> (datum pregleda 24.10.2012.)

⁶ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 125-133

Do 1997. godine Programi EU su bili namenjeni isključivo zemljama članicama EU, da bi se od 2003. godine na sastanku Evropskog Saveta u Solunu ovi programi otvorili i za zemlje Zapadnog Balkana uz poštovanje nekoliko koraka.

Prvi korak je bio zaključivanje Okvirnog sporazuma između Evropske unije (Evropske zajednice) i zemlje buduće korisnice programa. Srbija i Crna Gora su potpisale Sporazum 22. novembra 2004. godine, koji je stupio na snagu jula 2005. godine.

Pored potpisivanja Okvirnog sporazuma, neophodno je i potpisivanje Memoranduma o razumevanju sa Evropskom komisijom kojim se utvrđuju pravila za učestvovanje u programu, uslovi, finansijska kontribucija, izveštavanje, evaluacija kao i finansijska pravila. Za zemlje kandidate je obavezna finansijska kontribucija da bi učestvovala u programima EU.

Dokumentom „Western Balkans: Enhancing the European perspective”, Evropska komisija je preporučila zemljama potencijalnim kandidatima uključivanje u sledeće Programe EU: Kultura 2007, Media, Sigurniji internet plus, Carina, Fiskalis, Evropa za građane i građanke, Konkurentnost i inovativnost - CIP, Progres i Sedmi okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti.

Republika Srbija je do sada uključena u sledeće Programe EU:

- Sedmi okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti (Seventh Framework Programme for Research, Technological Development and Demonstration Activities FP 7)
- Kultura 2007 (Culture);
- Program za konkurentnost i inovativnost - potprogram za preduzetništvo i inovacije (The Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP EIP);
- Program za konkurentnost i inovativnost - potprogram podrška razvoju politike informaciono-komunikacionih tehnologija (The Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP EIP);
- Fiskalis (Fiscalis);
- Carina (Customs);
- Progres (Progress);
- Program celoživotnog učenja (Life Long Learning Programme);
- Program za sigurniji internet (Safer Internet Programme);
- Evropa za građane i građanke⁷.

Pokrenut je postupak učestvovanja u još dva programa:

- Zdravlje

⁷ Direktorka vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Ivana Ćirković, potpisala je u Briselu 9. novembra 2012. godine u ime Vlade Republike Srbije, Memorandum o saglasnosti između Vlade Republike Srbije i Evropske unije o učešću naše države u Programu „Evropa za građane i građanke“.

- Horizont 2020 (Horizon 2020)

Program: Sedmi okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti

Period: 2007-2013. godine

Budžet: 50,52 milijardi EUR

Link: http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html

Program obuhvata sve inicijative EU koje se odnose na istraživanje i ima ključnu ulogu u dostizanju ciljeva kada je reč o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju. Aktivnosti ovog programa su grupisane u sledeće četiri grupe: saradnja, ideje, ljudi i kapaciteti. Pored navedenih posebnih aktivnosti, u program je uključen i EUROATOM, program sa posebnim Okvirnim programom za nuklearna istraživanja i obuku. Za svaku od prethodno navedenih grupa aktivnosti postoji poseban program koji se odnosi na glavne oblasti istraživačke politike EU. Aktivnosti ovog programa su podeljene između Ministarstva kulture i informisanja i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

Program: Kultura

Period: 2007-2013. godine

Budžet: 400 miliona EUR

Link: http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc411_en.htm

Opšti cilj programa Kultura je jačanje zajedničkog evropskog kulturnog prostora kroz razvijanje saradnje između stvaralaca, radnika i institucija u oblasti kulture, iz zemalja koje učestvuju u programu sa ciljem podsticanja stvaranja evropskog građanstva. Republika Srbija je u februaru 2008. godine potpisala Memorandum o razumevanju za učešće u ovom programu.

Potprogram za preduzetništvo i inovacije u okviru Programa za konkurentnost i inovacije

Period: 2007-2013. godine

Budžet: 2,17 milijardi EUR (60% CIP budžeta)

Link: <http://ec.europa.eu/cip/>

Program za preduzetništvo i inovacije predstavlja potprogram Programa za konkurentnost i inovativnost (Competitiveness and Innovation Framework Programme - CIP). Cilj programa za konkurentnost i inovativnost se ogleda u jačanju konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, podsticanje svih vidova inovativnosti, ubrzani razvoj održivog, konkurentnog, inovativnog i inkluzivnog informacionog društva, kao i unapređenje energetske efikasnosti i stimulisanje korišćenja novih i obnovljivih izvora energije u svim sektorima, uključujući i transport. Republika Srbija se uključila u potprogram za preduzetništvo i inovacije krajem 2008. godine.

Potprogram podrške politici informacione i komunikacione tehnologije u okviru
Programa za konkurentnost i inovacije

Period: 2007-2013. godine

Budžet: 730 miliona EUR (20% budžeta CIP)

Link: <http://ec.europa.eu/cip/>

Program podrške politici informacione i komunikacione tehnologije je potprogram Programa za konkurentnost i inovacije (Competitiveness and Innovation Framework Programme - CIP). Osnovne aktivnosti ovog programa se odnose na podsticanje novog integrisanog tržišta elektronske mreže, medijskog sadržaja i digitalne tehnologije. Republika Srbija učestvuje u ovom programu od 2010. godine.

Fiskalis 2013

Period: 2007-2013. godine

Budžet: 175,3 miliona EUR

Link:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/index_en.htm

Program Fiskalis podrazumeva jačanje poreskog sistema kroz realizaciju sledećih ciljeva: unapređenje i razmena informacija u oblasti PDV-a, akciza, poreza na dohodak i kapital, sprovođenje komunitarnog prava i podizanje nivoa njegovog razumevanja, razvoj i razmena dobrih rešenja koja su usmerena na unapređenje administrativnih procedura, saradnju u oblasti poreza na premije od osiguranja i sprovođenje postojećih pravila, pomoć zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u oblasti poreskog zakonodavstva i jačanje njihovih administrativnih kapaciteta i razvoj saradnje sa poreskim administracijama zemalja uključenih u Evropsku susedsku politiku (European Neighborhood Policy). Republika Srbija učestvuje u ovom programu od aprila 2009. godine kada je Memorandum o razumevanju i stupio na snagu.

Carina

Period: 2007-2013. godine

Budžet: 323,8 miliona EUR

Link:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs_2007/index_en.htm

Programom Carina se sprovede aktivnosti pojednostavljenja poreskog sistema i zaštite od prevara kako bi se unapredio ekonomski razvoj i povećala zaposlenost, kako unutar tržišta EU, tako i na međunarodnom tržištu. Ciljevi programa su: zadovoljavanje potreba

tržišta EU, usaglašavanje kontrolnih radnji na EU graničnim prelazima, zaštita finansijskih interesa, harmonizacija carinskih procedura i administracija, jačanje bezbednosti i sigurnosti građana i priprema budućih EU članica za carinski sistem EU. Republika Srbija učestvuje u ovom programu od aprila 2009. godine.

Progres

Program Evropske unije za zaposlenost i solidarnost

Period: 2007-2013. godine

Budžet: oko 750 miliona EUR

Link: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

Progres predstavlja program koji svojim aktivnostima donosi napretke u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. On se sastoji od pet segmenata: zaposlenost, socijalna zaštita, zaštita na radu, politika protiv diskriminacije i jednakost između polova. Republika Srbija je započela učešće u ovom programu potpisivanjem Memoranduma o razumevanju koji je stupio na snagu u oktobru 2007. godine.

Program celoživotnog učenja

Period: 2007-2013. godine

Budžet: 7 milijardi EUR

Link: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm

Program celoživotnog učenja se odnosi na kreiranje kvalitetnog sistema celoživotnog učenja, promovisanje kreativne kompetitivnosti, zapošljavanja i preduzetničkog duha, stimulisanja učenja jezika i promovisanja lingvističkih razlika, razvijanje koncepta celoživotnog učenja uz korišćenje novih informacionih i komunikacionih tehnologija, razvijanje tolerancije i poštovanja prema drugim narodima i kulturama, podsticanje korišćenja dobrih rezultata i razmene pozitivnih iskustava.

Ovaj program se sastoji od 6 potprograma: Komenius, Erasmus, Leonardo da Vinči, Grundtvig, Transverzalni program i Žan Mone. Komenius se odnosi na sva pitanja koja su vezana za učenje i podučavanje, počev od predškolskog zaključno sa srednjim obrazovanjem. Erasmus se odnosi na sve aspekte visokog obrazovanja, kao i stručno obrazovanje.

Leonardo da Vinči potprogram pokriva sve aspekte stručnog obrazovanja i obuke, uključujući inicijalno i celoživotno stručno obučavanje. Grundtvig potprogram se bavi obrazovanjem odraslih. Transverzalni program se sastoji od četiri aktivnosti: saradnja u oblasti kreiranja obrazovne politike, učenje stranih jezika, korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija. Žan Mone je novi program za koji je predviđeno i učešće

država Zapadnog Balkana. Republika Srbija učestvuje u ovom programu od decembra 2011. godine.

Program za sigurniji internet

Period: 2009-2013. godine

Budžet: 55 miliona EUR

Link: <http://ec.europa.eu/saferinternet>

Program za sigurniji internet fokusiran je na zaštitu dece i omladine u onlajn okruženju i na podizanje svesti o opasnostima koje vladaju u tom okruženju. Program je takođe usmeren na borbu protiv ilegalnog i štetnog uticaja online sadržaja i ponašanja. Republika Srbija je ostvarila mogućnost učestvovanja u ovom programu krajem novembra 2011. godine, kada je i potpisan Memorandum o razumevanju⁸.

1.3. STRUKTURNI FONDOVI EU

Strukturni fondovi Evropske unije su Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond.

Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) ima za cilj da ojača ekonomsku i socijalnu koheziju u Evropskoj uniji, u smislu smanjenja neravnoteže među regionima. Sredstvima ERDF-a može da se interveniše u okviru sva tri cilja regionalne politike: konvergencije, regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, i evropske teritorijalne saradnje. U okviru ovog fonda finansira se direktna podrška investicijama u preduzeća (posebno mala i srednja preduzeća), kako bi se stvorila održiva radna mesta, infrastruktura u vezi sa istraživanjem i inovacijama, telekomunikacijama, zaštitom životne sredine, energetike i saobraćaja.

Evropski socijalni fond (ESF) je namenjen povećanju zaposlenosti i šansi za pronalaženje posla u Evropskoj uniji. Intervencije se kreću u okviru ciljeva konvergencije i regionalne konkurentnosti i zapošljavanja. ESF podržava aktivnosti u oblastima zapošljavanja, rodne ravnopravnosti, socijalne integracije i borbe protiv diskriminacije prilikom zapošljavanja, kao i jačanja ljudskog kapitala reformom sistema obrazovanja.

Kohezioni fond je namenjen državama članicama čiji je BNP po stanovniku manji od 90% proseka Zajednice. Cilj mu je da ublaži njihove ekonomske i socijalne nedostatke, kao i da stabilizuje ekonomiju. On finansira aktivnosti u oblasti saobraćaja, naročito transevropske transportne mreže, i oblasti zaštite životne sredine, uključujući i energetske efikasnost, korišćenje obnovljivih izvora energije, razvoj železničkog transporta, podršku intermodalnosti, jačanje javnog transporta. U periodu od 2007. do 2013. godine Kohezioni

⁸ Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u republici Srbiji, *Programi Evropske unije*, <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx> (datum pregleda 24.10.2012.)

fond mogu da koriste Bugarska, Kipar, Češka, Estonija, Grčka, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka i Slovenija. U periodu od 2007. do 2013. godine strukturni fondovi (Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond) doprinose ostvarenju tri ključna cilja: konvergencije, regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, i evropske teritorijalne saradnje.

Ciljevi	Strukturni fondovi i instrumenti		
Konvergencija	ERDF	ESF	Kohezioni fond
Regionalna konkurentnost i zapošljavanje	ERDF	ESF	
Evropska teritorijalna saradnja	ERDF		

Tabela 1. Ciljevi Strukturnih fondova⁹

Konvergencija je cilj koji se odnosi na čak 18 od 28 zemalja članica Evropske unije i podrazumeva konvergenciju najslabije razvijenih članica i njihovih regiona. Ukupan broj stanovnika u ovim regionima je 154 miliona (31% EU27), a BDP po glavi stanovnika niži od 75% proseka Zajednice (u odnosu na period 2000-2002). Suma koja je na raspolaganju za ostvarenje cilja konvergencije je 282,8 milijardi evra, što predstavlja 81,5% ukupnih sredstava namenjenih regionalnoj politici. Od ovog iznosa je regionima za konvergenciju namenjeno 199,3 milijarde evra, 14 milijardi evra regionima u fazi postepenog povlačenja (13 regiona sa 3.4% populacije Unije), a 69,5 milijardi evra Kohezionom fondu koji koristi 15 zemalja članica (deset novih država članica, Portugal, Grčka, kao i Španija u prelaznom periodu).

Regionalna konkurentnost i zapošljavanje ostvaruju se pre svega kroz razvojne programe koji pomažu regionima da predvide i promovišu ekonomske promene, kako kroz inovacije i promociju društva znanja, preduzetništva i zaštite životne sredine tako i kroz poboljšanje njihove dostupnosti. Pored toga, više kvalitetnijih poslova biće podržano prilagođavanjem radne snage i investiranjem u ljudske resurse. Za ostvarenje cilja Regionalna konkurentnost i zapošljavanje namenjeno je ukupno 55 milijardi evra. Regioni koji potpadaju pod cilj Regionalna konkurentnost i zapošljavanje nalaze se u 19 zemalja članica.

Evropska teritorijalna saradnja namenjena je jačanju prekogranične saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, zatim jačanju transnacionalne saradnje usmerene na integrisani teritorijalni razvoj, kao i jačanju interregionalne saradnje i razmeni iskustava. Populacija koja živi u pograničnim regionima broji 181,7 miliona stanovnika (37,5%

⁹ Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u republici Srbiji, *Strukturni fondovi*, <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx> (datum pregleda 24.10.2012.)

ukupnog broja stanovnika Unije). Ukupno 8,7 milijardi evra (2,44% ukupnog iznosa) koji su namenjeni ostvarenju ovog cilja raspoređeni su na sledeći način: 6,44 milijardi evra za prekogranične programe, 1,83 milijarde evra za transnacionalne programe i 445 miliona evra za interregionalnu saradnju.

Za programski period 2007–2013. godine pripremljene su tri inicijative:

JASPERS - Zajednička podrška projektima u evropskim regionima;

JEREMIE - Zajednički evropski resursi za mikro, mala i srednja preduzeća;

JESSICA - Zajednička evropska podrška održivim investicijama u gradskim područjima.

JASPERS podrazumeva partnerstvo između Evropske komisije (Generalni direktorat za regionalnu politiku), Evropske investicione banke (EIB) i Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). On omogućava državi članici bespovratnu tehničku pomoć u pripremi projektne dokumentacije za velike investicione projekte (25 miliona evra u oblasti životne sredine i 50 miliona evra u oblasti saobraćaja). Na ovaj način se povećava kvantitet, kvalitet i brzina kojom se projekti podnose na odobravanje. Državama Zapadnog Balkana je, u okviru Višekorisničke IPA, na raspolaganju program Infrastructure Project Facility koji u najvećoj meri preslikava inicijativu JASPERS.

JEREMIE se odnosi na promovisanje boljeg pristupa finansijskim sredstvima mikro, malih i srednjih preduzeća u regionima Evropske unije. Državama zapadnog Balkana je, u okviru Višekorisničke IPA, na raspolaganju program European Fund for South-East Europe.

JESSICA predstavlja inicijativu Evropske komisije u saradnji sa EIB i Bankom za razvoj Saveta Evrope, kojom se promovišu održive investicije, rast i zapošljavanje u urbanim područjima Unije. Pošto se u ovom slučaju projekti ne finansiraju iz grantova, izdvajanja iz programa, namenjena fondovima za urbani razvoj, imaju revolving karakter, tako da je obezbeđena održivost investicija. Sredstva iz programa se koriste za finansiranje zajmova koje fondovi za urbani razvoj obezbeđuju krajnjim korisnicima. Ovi zajmovi su podržani garantnim šemama koje uspostavljaju fondovi za urbani razvoj i banke koje participiraju. S obzirom da ne postoji garancija države za ove zajmove, oni ne utiču na stanje javnih finansija i javnog duga.

1.3.1. PRINCIPI KORIŠĆENJA STRUKTURNIH FONDOVA

Postoje četiri osnovna principa na kojima se zasniva upravljanje strukturnim fondovima, a to su:

- princip programiranja
- koncentracije
- kofinansiranja

- partnerstva

Programiranje (programming) podrazumeva proces izrade višegodišnjih programa trošenja sredstava iz strukturnih fondova u skladu sa definisanim ciljevima i kriterijumima, a unutar unapred utvrđenih indikativnih alokacija sredstava za datu državu članicu, kako bi se osigurala koherentnost ulaganja. Proces programiranja je prva faza projektnog ciklusa i odvija se u nekoliko koraka u saradnji zemlje primaoca sredstava i Evropske komisije.

Koncentracija (concentration) je princip koji podrazumeva usmeravanje fondova tamo gde su najpotrebniji, odnosno u one regione koji ispunjavaju zadate kriterijume.

Sufinansiranje (co-financing) je princip uveden osnivanjem Evropskog fonda za regionalni razvoj 1975. godine i podrazumeva da deo ulaganja u ciljeve dolazi iz domaćih izvora, odnosno da EU sufinansira ulaganja zemlje primaoca. Ideja ovakog pristupa je sprečavanje da sredstva iz evropskih fondova budu prosta zamena za domaće investicije i potkopaju tako osnovnu svrhu tih fondova. Sufinansiranje se obezbeđuje procesom programiranja, tako što sredstva iz domaćih izvora bivaju jasno naznačena u odgovarajućim programskim dokumentima.

Partnerstvo (partnership) podrazumeva saradnju, odnosno bliske konsultacije između svih nivoa vlasti zemlje članice i Evropske komisije. Princip partnerstva sledi se kroz sve faze projektnog ciklusa strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Vremenom su uključeni ekonomski i socijalni partneri, tela i organizacije koja se bave unapređenjem životne sredine i rodnom ravnopravnošću, kao i civilno društvo.

Projektni ciklus strukturnih fondova može se opisati na sledeći način:

- Odluku o budžetu i pravilima za korišćenje strukturnih fondova donose Savet i Evropski parlament na osnovu predloga Evropske komisije.
- Komisija utvrđuje predlog Strateških smernica o koheziji nakon konsultacija sa državama članicama. Smernice garantuju da će države članice uskladiti programiranje sa prioritetima Evropske unije kako bi dale podsticaj inovacijama i preduzetništvu, negovale rast ekonomije zasnovane na znanju i stvorile veći broj kvalitetnijih poslova.
- Tokom dijaloga sa Evropskom komisijom, svaka država članica priprema Nacionalni strateški referentni okvir (National Strategic Reference Framework – NSRF), u skladu sa Strateškim smernicama. NSRF definiše strategiju svake od država članica i predlaže listu operativnih programa koje država želi da sprovede.
- Na osnovu NSRF-a države pripremaju Operativne programe (Operational Programmes – OP) koji predstavljaju prioritete države članice (i/ili regiona), kao i način na koji će rukovoditi programiranjem i sprovođenjem. Komisija odobrava određene delove NSRF-a koji zahtevaju odobrenje, kao i svaki od operativnih programa. Za države i regione obuhvaćene ciljem konvergencije postoji obaveza da 60% troškova mora da se alocira na prioritete koji proističu iz strategije Evropske

unije za rast i zapošljavanje (Lisabonska strategija). Za države i regione obuhvaćene ciljem konkurentnosti i zapošljavanja taj procenat iznosi 75%. Evropska komisija je usvojila oko 450 operativnih programa za period 2007–2013. godine. U programiranju i upravljanju operativnim programima učestvuju ekonomski i socijalni partneri, kao i organizacije civilnog sektora. Na nivou Operativnog programa države članice su u obavezi da definišu određene iznose sufinansiranja.

- Kada Komisija donese odluku o operativnim programima, država članica i/ili njeni regioni sprovode programe, odnosno vrše odabir i sprovođenje projekata. Ovaj posao obavljaju tzv. Tela za upravljanje u svakoj državi i/ili regionu.
- Komisija alocira troškove (kako bi omogućila državi članici da započne program).
- Komisija isplaćuje sertifikovani trošak državi članici.
- Komisija vrši monitoring svakog operativnog programa, pored monitoringa koji vrše države članice.
- Komisija i države članice predaju Strateške izveštaje tokom čitavog finansijskog perioda od 2007. do 2013.godine.
- Tokom i nakon sprovođenja programa i projekata vrši se njihova evaluacija i revizija¹⁰.

1.4. NACIONALNA IPA

Prethodnici IPA

U periodu od 2000. do 2006. godine državama u procesu pridruživanja EU na raspolaganju su bila četiri finansijska instrumenta:

- PHARE (Pologne et Hongrie - Aide á Restructuration Economique);
- ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession);
- SAPARD (Special pre-accession Assistance for Agriculture and Rural Development);
- CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation).

1.4.1. PHARE

Poland & Hungary Assistance for Reconstruction and Development je instrument pomoći namenjen podršci procesa ekonomske i političke tranzicije u Mađarskoj i Poljskoj, ali se vrlo brzo proširio na sve države članice CIE. Ovaj instrument ustanovljen je Uredbom Saveta 1989. godine.

U početnim fazama tranzicije program se uglavnom odnosio na tehničku pomoć, međutim sa napretkom procesa evropskih integracija potrebe za tehničkom pomoću su postepeno prerasle u potrebe za konkretnom investicionom pomoći, a pre svega u oblasti

¹⁰ Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u republici Srbiji, *Strukturni fondovi*, <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx> (datum pregleda 24.10.2012.)

infrastrukture i zaštite životne sredine. Nakon objavljivanja Agende 2000, PHARE program je usmeren na pomoć u pripremama država kandidata za pristupanje EU kroz:

- *pomoć administraciji država kandidata da ostvare kapacitet neophodan za usvajanje acquis-a.*
- *pomoć državama da u razvoju industrije i infrastrukture dostignu standard Zajednice, pravilnim usmeravanjem investicija, prvenstveno u onim oblastima gde su pravila Zajednice veoma zahtevna.*

Godine 1997. uvedene su važne reforme kako bi se povećala efikasnost u primeni PHARE programa, a to se pre svega odnosilo na: decentralizovani sistem upravljanja PHARE programom u državama korisnicima, delegiranje nadležnosti EK na delegacije EK u državama korisnicima, kanalisane svih PHARE fondova putem jednog tela (Nacionalni fond), jačanje podrške javnoj upravi kroz uvođenje Twinning instrumenta, kao i unapređenje monitoringa i evaluacije programa. Ove reforme su postavile osnovu za dalji razvoj i upravljanje predpristupnom pomoći¹¹.

U skladu sa odredbama Agende 2000, PHARE je postepeno prerastao u strukturalni fond osmišljen da podstakne ekonomski razvoj. Pošto je PHARE program deo predpristupne strategije, njegovo programiranje odvijalo se na osnovu Pristupnih partnerstava tj. u skladu sa prioritetima koji su definisani u okviru Partnerstava svake države ponaosob¹².

U izveštaju Komisije od januara 2007. godine spominje se da su preostali korisnici PHARE, ISPA i SAPARD programa Rumunija, Bugarska i Turska, koja je primala specifičnu predpristupnu pomoć, ali su ovi fondovi takođe bili prošireni i na Hrvatsku. U trci za članstvo zemlje kandidati su se postepeno pripremale za decentralizovano upravljanje strukturnim fondovima, koje je od izuzetnog značaja u realizaciji predpristupne pomoći. Dakle, države su morale da prenesu na državne vlasti veću odgovornost u procesu realizacije PHARE programa¹³.

1.4.2. ISPA I SAPARD - uvod

Donošenjem plana 'Agenda 2000: za jaču i širu Evropu' jula 1997. godine, u kojoj su između ostalog predložene finansijske perspektive EU za prvih sedam godina novog milenijuma, kao i razvoj EZ i njenih politika i mogući problemi koje novo proširenje može da donese, u drugom delu navedenog plana predloženo je da se u cilju intenziviranja podrške pripremanja država kandidata za pristupanje EU unapredi strategija predpristupanja uvođenjem Pristupnih partnerstava i dva nova finansijska instrumenta ISPA – Instrument for Structural Policies for Accession i SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

Osnovni cilj pristupnih partnerstava je da pomognu državama kandidatima u usvajanju pravnih tekovina EU. Partnerstva se zaključuju sa svakom državom posebno, tako da će i

¹¹ The enlargement process and the three pre-accession instruments: Phare, Ispa, Sapard, European Commission Enlargement Directorate General, Brussels, 2002, str. 11-12

¹² Finansijski instrument PHARE program, <http://www.dw.de/finansijski-instrument-phare-program/a-3860992> (datum pregleda 24.10.2012.)

¹³ Europa, *Summaries of EU legislation, Phare Programme*, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm, (datum pregleda 26.01.2013)

njihov sadržaj, i ako je po svojoj osnovnoj koncepciji jednoobrazan za sve, zavisiti od ostvarenog progressa određene države tj. napretka ostvarenog u pravcu pripreme za usvajanje *acquis-a*. Od države na koju se Partnerstvo odnosi zahteva se da izradi Nacionalnu strategiju u kojoj će utvrditi načine ostvarivanja prioriteta definisanih u Partnerstvima. Napredak svake države u zadovoljavanju prioriteta pratiće Komisija i davati procenu progressa u redovnim izveštajima.

Odluku o uvođenju Pristupnih partnerstava donosi Savet kvalifikovanom većinom, na osnovu preporuke Komisije o principima, prioritetima, ciljevima i uslovima Partnerstva svake države ponaosob. Njihova implementacija kontroliše se u okviru postojećih organa predviđenih Evropskim sporazumima i odgovarajućih organa Saveta kojima Komisija dostavlja redovne izveštaje.

Osnovni ciljevi Partnerstava su ostvarivanje stabilnosti institucija radi postizanja demokratizacije društva, postojanje funkcionalne tržišne ekonomije sa kapacitetom konkurencije, sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva EU¹⁴.

1.4.3. ISPA

‘Instrument for Structural Policies for Pre-Accession’ (ISPA) je pružao finansijsku podršku za investicije u oblasti životne sredine i transporta, kako bi se ubrzalo usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa evropskim zakonodavstvom za ova dva sektora. Za period od 2000-2006 godine budžetom je bilo predviđeno 7 milijardi eura za investicije u oblasti životne sredine i transporta.

U transportu se najveći broj investicija odnosio na izgradnju koridora i TINA mrežu (Transport Infrastructure Needs Investments). Projekti su se bavili proširenjem transevropske transportne mreže čiji je cilj bio da se obezbede dobre veze između Unije i zemalja kandidata, kao i nacionalnih mreža sa Trans-evropskom transportnom mrežom. U tom kontekstu, TINA mreža je bila važna referenca za identifikaciju projekata. Dakle ISPA je doprinosio razvoju železnice, puteva kao i infrastruktura na aerodromima i lukama.

Pomoć u oblasti zaštite životne sredine se odnosila na projekte koji su se bavili temama vode za piće, prečišćavanjem otpadnih voda, čvrstog otpada i zagađenjem vazduha. Prečišćavanje otpadnih voda je bila oblast koja je najviše pokrivena kada je u pitanju zaštita životne sredine.

Ciljevi ISPA projekata imaju svoje poreklo u pristupnim partnerstvima i Nacionalnoj ISPA strategiji za životnu sredinu i sektor transporta koju definiše zemlja kandidat. Zemlja kandidat takođe definiše prioritetne ciljeve, kao i načine i sredstva za njihovo ostvarenje.

Za pripremu ISPA projekata potrebna su značajna sredstva kao i projektna ideja, koju može predložiti bilo opština, preduzeće i drugi, ali svakako projekat mora biti predložen kroz formalne prijave ISPA, odnosno nacionalnom ISPA koordinatoru. Nacionalni ISPA koordinator podnosi predlog direktno Komisiji, koja vrši temeljnu procenu projekta, vodeći računa o prioritetnim ciljevima, ekonomskoj opravdanosti, finansijskim uslovima i institucionalnim kapacitetima. Predlog se zatim dostavlja pred ISPA Upravni odbor, koji je sastavljen od zvaničnika država članica. Komisija donosi finalnu odluku na osnovu mišljenja Komiteta. Minimalna veličina investicije je 5 miliona eura, uglavnom od 6 do 100

¹⁴ Pristupna partnerstva ISPA I SAPARD, <http://www.dw.de/pristupna-partnerstva-ispa-i-sapard/a-3863078> (datum pregleda 24.10.2012.)

miliona eura za projekte zaštite životne sredine i od 6 do 300 miliona eura za projekte u oblasti transporta.

Postoje tri vrste ugovora u okviru programa ISPA, ugovori koji se odnose na usluge, radove i nabavke. Grantova nema.¹⁵

1.4.4. SAPARD

SAPARD ima za cilj da podrži napore zemalja kandidata za njihovo učešće u Zajedničkoj poljoprivrednoj politici i politici jedinstvenog tržišta. To podrazumeva dva glavna cilja:

- da pomogne u rešavanju prioritetnih i specifičnih problema u poljoprivredi i ruralnom razvoju;
- da doprinese implementaciji *acquis communautaire*.

SAPARD je osnovan uredbom Saveta 1268/1999, koja je usvojena u junu 1998. godine. Uredba propisuje parametre za podršku Zajednice predpristupnim merama za poljoprivredu i ruralni razvoj u deset zemalja kandidata centralne i istočne Evrope u predpristupnom periodu.

Savet je gore navedenom regulativom utvrdio da će se predpristupna pomoć u oblasti poljoprivrede primenjivati na prioritetne oblasti koje treba definisati za svaku zemlju, a sprovodiće se kroz sledeće mere:

- povećanje investicija u poljoprivrednim gazdinstvima,
- poboljšanje prerade i marketinga poljoprivrednih i ribarskih proizvoda,
- poboljšanje kvaliteta veterinarskih i biljnih zdravstvenih kontrola, radi boljeg kvaliteta prehrambenih proizvoda i zaštite potrošača,
- poljoprivredne proizvodne metode osmišljene tako da zaštite životnu sredinu i održe život na selu,
- razvoj i diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti, radi ostvarivanja alternativnih prihoda,
- uspostavljanje farmi i bolje upravljanje farmama,
- uspostavljanje grupa proizvođača,
- renoviranje i razvoj sela, i zaštita i očuvanje ruralnog nasleđa,
- poboljšanje kvaliteta zemljišta,
- uspostavljanje i ažuriranje zemljišnih knjiga,
- poboljšanje stručnog usavršavanja,
- razvoj i unapređenje ruralne infrastrukture,
- poljoprivredno upravljanje vodnim resursima,

¹⁵ The enlargement process and the three pre-accession instruments: Phare, Ispa, Sapard, European Commission Enlargement Directorate General, Brussels, 2002, str. 12-14

- šumarstvo, uključujući pošumljavanje poljoprivrednih površina,
- tehnička pomoć za mere predviđene regulativom 1268/1999, uključujući pomoć u pripremi i praćenju programa, informisanje javnosti i javne kampanje.

1.4.4.1. PROGRAMIRANJE SAPARD-a

Tri ključna uslova moraju biti ispunjena pre nego što sredstva programa SAPARD dođu do zemalja kandidata, odnosno pre nego što Komisija prenese upravljanje programom na zemlje kandidate.

- **Usvajanje nacionalnog plana ruralnog razvoja od strane Komisije**

Svaka zemlja kandidat je trebalo da sačini svoj nacionalni plan ruralnog razvoja za period od 2000 do 2006. godine, koji treba da uključi opis strategije, ciljeve, izabrane prioritete i geografski opseg.

U svojim planovima, zemlje kandidati dale su prioritet merama za poboljšanje tržišne efikasnosti, zdravstvenim standardima, kao i merama za otvaranje novih radnih mesta u ruralnim sredinama.

Na osnovu nacionalnih planova koje su podnele sve zemlje kandidati, Komisija je od oktobra do decembra 2000. godine odobrila 10 različitih programa za razvoj poljoprivrede, čemu su prethodile mnogobrojne konsultacije između država članica, zemalja kandidata i Komisije, kao i unutar same Komisije. Svaka zemlja trebalo je da odluči na koje od 15 predloženih mera, navedenih u Uredbi Saveta 1268/99, će se koncentrisati.

- **Potpis i zaključivanje međunarodnog sporazuma o finansiranju**

Međunarodni sporazum o finansiranju mora biti zaključen između svake zemlje pojedinačno i Komisije, koja istupa u ime Zajednice. Ovaj sporazum obavezuje Komisiju da u svakoj zemlji proveri sistem upravljanja SAPARD programom pre nego što sredstva 'poteku'.

Između Komisije i zemalja članica se takođe zaključuje i Višegodišnji finansijski sporazum, koji propisuje način implementacije SAPARD programa za ceo period, a u skladu sa sledećim principima:

- potpuna decentralizacija upravljanja programom za odgovornu agenciju u svakoj zemlji;
- finansiranje aranžmana na osnovu diferenciranih apropijacija;
- primena procedura EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund).

Godišnji ugovor mora biti zaključen sa svim zemljama kandidatima i u njemu su postavljene alokacije sredstava za datu godinu, te odredbe utvrđene Višegodišnjim finansijskim sporazumom mogu biti izmenjene.

- **Usvajanje akreditacija SAPARD agencija**

SAPARD agencije imaju odgovornost za izbor i upravljanje projektima, vođenje finansija i vršenje kontrole. Svaka SAPARD agencija se sastoji iz dva dela, prvi deo se bavi finansijskim procedurama, proverama potraživanja i plaćanjima, a drugi deo agencije je zadužen za implementaciju i praćenje napretka projekta. Obe agencije su predmet nezavisne revizije od strane Komisije.

Nadležni organ je odgovoran za izdavanje akreditacije nacionalnoj SAPARD agenciji. Kada se Nacionalni fond uveri da Agencija ispunjava uslove EU, to saopštava dalje Komisiji, koja potom započinje svoju formalnu proveru strukture i procedura Nacionalnog fonda i SAPARD agencije, kako bi se uverila da su ispunjeni kriterijumi akreditacije. Tek nakon što Komisija odobri akreditaciju, upravljanje fondovima se može poveriti agenciji¹⁶.

1.4.5. CARDS

Decembra 2000. godine EU je promovisala program CARDS kao novi instrument finansijske i tehničke pomoći državama i regionu Zapadnog Balkana sa ciljem da podupre njihovo učešće u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji. Za period od 2000. do 2006. godine je bila predviđena pomoć u iznosu od 4,65 milijardi evra prevashodno namenjena za:

- rekonstrukciju i stabilizaciju regiona, povratak izbeglih i raseljenih lica;
- kreiranje i jačanje institucionalno-pravnog okvira za unapređenje demokratije i vladavine prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, pomirenje, konsolidaciju;
- civilnog društva i slobodnih medija i borbu protiv organizovanog kriminala;
- trajan ekonomski razvoj i nastavak tržišnih reformi;
- socijalni razvoj, smanjenje siromaštva, ravnopravnost polova, obrazovanje, profesionalno osposobljavanje i obuku, ekološku zaštitu;
- razvoj regionalne, transnacionalne, prekogranične, unutar-regionalne saradnje, ali i odnosa sa sadašnjim i budućim članicama EU¹⁷.

Pomoć Zajednice zavisila je od poštovanja principa demokratije, vladavine prava, osnovnih sloboda, ljudskih i manjinskih prava, kao i sprovođenja demokratskih, institucionalnih i ekonomskih reformi. Ogledala se u investiranju ili izgradnji institucija programa. Učešće na tenderima je bilo otvoreno za fizička i pravna lica iz država članica, država koje su primaoci pomoći po ovoj Uredbi i zemljama kandidatima.

Regionalni strateški okvir za pomoć zemljama zapadnog Balkana, CARDS 2002-2006, koji je usvojen od strane Komisije u oktobru 2001. godine, raspoređivao je maksimum od 197 miliona evra za period od 2002-2004 godine sa ciljem da se promoviše regionalna

¹⁶ The enlargement process and the three pre-accession instruments: Phare, Ispa, Sapard, European Commission Enlargement Directorate General, Brussels, 2002, str. 15-18

¹⁷ Izvor: <http://www.dw.de/cards-program/a-3863505> (datum pregleda 24.10.2012.)

saradnja između zemalja. Polja delovanja strateškog okvira su bila: zajedničko upravljanje granicama, jačanje administrativnih kapaciteta, podrška demokratskoj stabilnosti, razvoj i integracija transporta, energije i životne sredine¹⁸.

1.4.6. INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE – IPA

Uvod

Reč IPA predstavlja skraćenicu od engleskih reči **Instrument for Pre-accession Assistance**, što znači Instrument za predpristupnu pomoć. To je instrument putem kojeg Evropska unija pomaže Srbiji, a i drugim državama kandidatima na njihovom putu ka članstvu u EU.

IPA predstavlja bespovratnu pomoć državi kandidatu, ali je to pomoć koja podrazumeva tzv. 'princip dodavanja' (additionality principle) što znači da je svaka država kandidat iz svog budžeta već izdvojila određena sredstva za državne reforme na koja će se dodati IPA sredstva.

Ovaj instrument je uspostavljen Uredbom Evropskog saveta 2006. godine i objedinio je prethodne instrumente predpristupne pomoći: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS. Ukupna podrška EU Srbiji kroz IPA, za period 2007-2013. godine, iznosi okvirno 1,4 milijarde eura, a da li će ova suma zaista biti iskorišćena zavisi od apsorpcionog kapaciteta Srbije, odnosno od sposobnosti države da predloži kvalitetne projekte kojima će iskoristiti predviđena sredstva.

IPA u praksi funkcioniše kroz pet komponenti putem kojih EU pruža pomoć državama kandidatima i državama potencijalnim kandidatima:

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

Ova podela ima i svoje praktične posledice, odnosno odgovara procenjenim potrebama koje zemlje imaju u različitim fazama pridruživanja Evropskoj uniji. Zemljama koje još nisu stekle status države kandidata za članstvo u EU namenjeno je korišćenje sredstava kroz prve dve komponente, dok je zemljama kandidatima omogućeno korišćenje sredstava kroz svih pet komponenti. Države koje imaju status kandidata u pogledu korišćenja sredstava IPA moraju da ispune još jedan uslov, a to je da imaju i akreditovan decentralizovani sistem upravljanja (Decentralised Implementation System – DIS). To

¹⁸ Izvor: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_en.htm (datum pregleda 24.10.2012)

znači da Evropska komisija prenosi upravljanje projektom na zemlju korisnicu, pri čemu zadržava konačnu odgovornost za izvršenje budžeta. Dakle, zaključivanje ugovora za izvršenje projekta, plaćanja, nadzor, tenderske procedure su aktivnosti koje će obavljati nadležne institucije i službe u državi koja je korisnik svih pet komponenti IPA. To znači da se u ministarstvima moraju formirati posebne jedinice za pripremu i sprovođenje ovih sredstava, treba zaposliti stručan kadar, utvrditi procedure rada itd. Da li je sistem valjan, odnosno da li je u skladu sa standardima EU utvrđuje Evropska komisija, koja mora potvrditi njegovu valjanost, odnosno mora ga akreditovati.

Uvođenje DIS-a je važno iz još jednog razloga. Naime, kada zemlja postane članica EU, ona više neće koristiti IPA sredstva, već sredstva koja se koriste kroz regionalnu politiku EU, a to su strukturni fondovi i kohezioni fond EU, koja su po obimu mnogo veća od IPA, ali zahtevaju postojanje DIS-a.

Države kandidati	Države članice EU
IPA	Strukturni fondovi i Kohezioni fond
IPA I – tranzicija i izgradnja institucija	
IPA II – Prekogranična saradnja	Evropska teritorijalna saradnja
IPA III – Regionalni razvoj	Evropski fond za reg.razvoj i Kohezioni fond
IPA IV – Razvoj ljudskih resursa	Evropski socijalni fond
IPA V – Ruralni razvoj	Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

Tabela 2. Pregled IPA komponenti i instrumenata kohezione politike¹⁹

Sredstva iz IPA se mogu koristiti na četiri načina:

- *Tehnička pomoć* - uključuje angažovanje eksperata i konsultanata koji pružaju pomoć našim institucijama u pogledu pripreme projektne dokumentacije, pripreme strategije, sprovođenje obuka, treninga i sl.;
- *Twinning* – znači ‘uparivanje’ jedne domaće institucije sa institucijom sličnog tipa iz neke od država članica EU koja prenosi svoja znanja, iskustva i pruža pomoć u oblasti usklađivanja propisa;
- *Investicioni projekti* – se uglavnom odnose na nabavku opreme, izvođenje radova, sprovođenje finansijskih aranžmana sa drugim finansijskim institucijama, što sve uključuje pripremu odgovarajuće projektne dokumentacije, kao što su studije izvodljivosti, ekonomske i finansijske analize i drugo;
- *Grantovi* – predstavljaju sredstva koja se dodeljuju organizacijama civilnog društva, za finansiranje posebnih projekata čiji je cilj da se zadovolje određene potrebe

¹⁹ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 15

društva. Ova sredstva takođe mogu biti dodeljena lokalnoj samoupravi, agencijama itd.

Programiranje IPA predstavlja proces izrade niza dokumenata koji čine osnovu i strateški okvir za identifikovanje i formulisanje projekata koje finansira EU. Kompletan proces programiranja IPA koordinira 'Nacionalni IPA koordinator' ili skraćeno NIPAC (National IPA Coordinator), a to je u Srbiji potpredsednik Vlade zadužen za evropske integracije. NIPAC-u u tome pomaže Sektor za fondove EU i razvojnu pomoć u okviru Ministarstva finansija i privrede. Raniji naziv je bio DACU (Development and Aid Coordination Unit) koji se u tim krugovima i danas koristi.

Prvi dokument koji se izrađuje u procesu programiranja je Višegodišnji indikativni finansijski okvir (Multi-annual Indicative Financial Frame-work) koji donosi Evropska komisija i on predstavlja okvirni plan potrošnje sredstava po komponentama i državama, koja se mogu revidirati na godišnjem nivou.

Na osnovu Višegodišnjeg indikativnog finansijskog okvira, Evropska komisija u saradnji sa Vladom zemlje, pristupa izradi Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta (Multi-annual Indicative Planning Document) koji se priprema za svaku državu posebno i obuhvata period od tri godine. U njemu se definišu prioriteti trošenja sredstava, a u skladu sa kriterijumima iz Kopenhagena²⁰.

Opšti kriterijumi iz Kopenhagena su definisani na Savetu u Kopenhagenu 1993. godine i svaka država koja želi da zaključi Sporazum o pridruživanju, odnosno kasnije o pristupanju, mora da ispuni te kriterijume, a oni podrazumevaju:

- Stabilne demokratske institucije, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i manjina;
- Funkcionisanje tržišne ekonomije koja je dovoljno konkurentna da izdrži pritisak konkurencije i delovanje tržišnih sila u okviru EU;
- Sposobnost da se preuzmu obaveze koje proizilaze iz članstva, kao i sposobnost državne administracije da usvoji i sprovede pravne tekovine EU u praksi²¹.

U okviru ova tri kriterijuma definišu se pojedinačne oblasti na koje bi trebalo usmeriti sredstva tokom predstojeće tri godine. Prioriteti se u Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu određuju na osnovu ciljeva politike proširenja EU, Evropskog partnerstva²² i Izveštaja o napretku (Progress Report) koji Evropska komisija priprema za svaku državu posebno.

²⁰ IPA Programming and Project Preparation Facility, *IPA za početnike*, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Sektor za fondove EU i razvojnu pomoć, Beograd

²¹ Budimir Stakić, *Primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropska unija – Srbija*, Poslovni biro, Beograd, 201, str. 24

²² Na Evropskom samitu održanom u Solunu 21. juna 2003. godine EU je ponudila zemljama Zapadnog Balkana Evropsko partnerstvo kao jedan od instrumenata predpristupne strategije. Njime su definisani

Specifičnost procesa programiranja IPA jeste da će sredstva koja su izdvojena za neku godinu početi da se koriste tek nakon dve godine, jer je okvirno toliko vremena neophodno dok se prođu sve faze koje prethode samoj realizaciji projekta²³.

kratkoročni i srednjoročni prioriteti u pripremama za integraciju u EU. Taj dokument određuje odnos zemlje i EU sve do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

²³ IPA Programming and Project Preparation Facility, *IPA za početnike*, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Sektor za fondove EU i razvojnu pomoć, Beograd

K O M P O N E N T E I P A

KOMPONENTE IPA

2.1. IPA KOMPONENTA I -POMOĆ TRANZICIJI I IZGRADNJA INSTITUCIJA

(Transition Assistance and Institution Building - TAIB)

Na osnovu Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta, nadležne institucije predlažu predloge projekata, a kada je reč o prvoj IPA komponenti postoji sedam segmenata u okviru kojih se predlažu projekti: pravosuđe i unutrašnji poslovi; reforma javne uprave; društveni razvoj; razvoj privatnog sektora; transport; zaštita životne sredine, klimatske promene i energija; poljoprivreda i ruralni razvoj.

Za period od 2007. do 2013. godine EU je izdvojila za prvu IPA komponentu 5,5 milijardi eura za zemlje kandidate i potencijalne kandidate, od čega za Republiku Srbiju oko 1,4 milijarde eura.

Zemlja/ godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno u milijardama eura
Hrvatska	49,611,775	45,374,274	45,601,430	39,483,458	39,959,128	40,872,310	38,513,885	299,416,260
Makedo- nija	41,641,613	41,122,001	39,328,499	36,317,068	28,803,410	28,207,479	27,941,228	243,361,298
Turska	256,702,720	256,125,297	239,550,810	211,312,664	228,620,919	233,900,336	238,325,843	664,538,589
Albanija	54,318,790	62,117,756	71,377,079	82,711,421	84,301,650	85,987,683	87,446,037	528,260,416
Bosna i Hercego- vina	58,136,394	69,854,783	83,892,254	100,688,099	102,681,861	104,673,499	106,870,228	626,797,118
Crna Gora	27,490,504	28,112,552	28,632,179	29,238,823	29,843,599	30,446,471	30,996,035	204,760,163
Srbija	181,496,352	179,441,314	182,551,643	186,206,679	189,956,810	193,801,948	203,101,005	1,316,555,751
Kosovo prema Rezoluciji UN1244	68,300,000	184,700,000	106,100,000	64,484,594	65,828,286	67,070,852	70,712,269	627,196,001

Tabela 3. Godišnja alokacija sredstava I komponente IPA prema MIFF-a za 2007-2013²⁴

²⁴ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 24

Priprema projekata koji se finansiraju iz fondova EU je dugotrajan proces koji počinje od faze programiranja, preko identifikacije i formulacije predloga projekta.

U okviru programiranja definišu se prioritetni ciljevi, aktivnosti, procedure i vremenski rokovi. U ovaj postupak su uključeni brojni akteri, kao što su predlagači projekata, Evropska komisija, predstavnici organizacija civilnog društva i organi lokalne samouprave. Iako su korisnici IPA komponenti uglavnom državne institucije, deo sredstava odlazi i na OCD (organizacije civilnog društva), kao i na organe lokalne samouprave, te i oni imaju značajnu ulogu u procesu programiranja.

U fazi identifikacije projekata započinje priprema Nacionalnog programa na godišnjem nivou koji priprema Nacionalni IPA koordinator (NIPAK) tj. potpredsednik Vlade zadužen za evropske integracije u saradnji sa resornim ministarstvima i Sekretarijatom NIPAK-a. (Sektor za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojnoj pomoći u okviru Kancelarije za evropske integracije). Nacionalni IPA koordinator takođe organizuje i obuke o programiranju, identifikovanju projektnih ideja i unos u ISDAKON²⁵.

Nakon ocene predloga projekata od strane Kancelarije za evropske integracije, projekti se dostavljaju Grupi za ocenu projekata koju čine predstavnici Kancelarije za evropske integracije i Ministarstvo finansija i privrede, koji sačinjavaju listu projekata koja se dalje prosleđuje Delegaciji Evropske unije u Srbiji. DEU daje svoje komentare na predloženu listu radi unapređenje predloga projekata. Rok za usvajanje konačne liste projekata i dostavljanje Evropskoj komisiji je jul tekuće godine. Evropska komisija može vratiti projekte na doradu, preko NIPAK-a, nadležnim institucijama.

Nakon ocene svih projekata od strane Evropske komisije, odnosno njenih nadležnih direktorata, svi projekti koji su odobreni čine nacionalni program. Nacionalni program usvaja IPA odbor koji čine predstavnici svih zemalja članica EU, nakon čega sledi i zvanično usvajanje projekata od strane Evropske komisije. Samo sprovođenje projekta može da usledi tek nakon potpisivanja Finansijskog sporazuma između Evropske komisije i Vlade.

²⁵ ISDAKON je baza podataka Vlade Republike Srbije o međunarodnoj razvojnoj pomoći Srbiji. Može joj se pristupiti na www.evropa.gov.rs

Ukupna IPA alokacija 2007 – 2013: 11.5 milijardi evra Ukupna alokacija za Srbiju 2007 – 2013: 1.4 milijardi evra							
Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Alokacija miliona evra	181,496,352	179,441,314	182,551,643	186,206,679	189,956,810	193,801,948	203,101,005
Broj projekata u okviru I komponente IPA	36	35	9	26		Započet proces programiranja	
Komentar			Budžetska pomoć 100 miliona evra		Završen proces programiranja 189.9 miliona evra	Započeta priprema IPA komponenti dostupnih državama članicama za period 2012-2013.	

Tabela 4 Korišćenje sredstava iz I komponente IPA 2007-2013 u Republici Srbiji²⁶

U okviru I IPA komponente sredstva se mogu koristiti u formi: tehničke pomoći, twinning-a i lakog twinning-a, investicija i grantova ili bespovratne pomoći²⁷.

Tehnička pomoć podrazumeva obezbeđivanje usluga spoljnih stručnjaka nekoj organizaciji, a pre svega u pripremi projektne dokumentacije, sprovođenju raznih obuka i slično.

Twinning se odnosi na pružanje saveta i podrške koju obezbeđuju države članice državama korisnicama IPA, a pre svega u pogledu usvajanja i sprovođenja pravnih tekovina EU. Iskustvo koje poseduju države članice se preko Twinninga usmerava ka državama kandidatima kako bi se obezbedilo poštovanje zakonodavstva EU u trenutku kada postanu punopravni članovi.

Twining projekti se sprovode kroz twinning ugovore, koji podrazumevaju dugoročno delegiranje (najmanje u periodu od 12 meseci) državnog službenika iz neke od država članica, iz javnog organa u istu takvu instituciju u zemlji korisnici. Delegirani državni službenik se naziva Stalni twinning savetnik koji svojim iskustvom iz određene oblasti pravnih tekovina EU, a u saradnji sa službenicima iz državne administracije zemlje korisnika radi na sprovođenju određenih reformi koje vode ka usvajanju pravnih tekovina EU. Pored angažovanja stalnog savetnika, Twinning se sprovodi kroz različite obuke i studijske posete.

²⁶ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 32

²⁷ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 13-33

Twinning Light (laki tvining) se razlikuje od standardnog tvininga u tome što ne postoji stalni savetnik. Dakle službenik iz države članice EU koji pruža pomoć ne mora da boravi u državi korisniku pomoći. Takođe projekti traju maksimalno do 10 meseci i ne mogu prelaziti iznos od 250.000 eura²⁸.

Investicioni projekti se odnose na nabavku opreme i sprovođenje radova (rekonstrukcija i izgradnja), kao i sprovođenje finansijskih aranžmana u saradnji sa drugim finansijskim institucijama.

Evropska komisija odobrava direktna finansijska sredstva u obliku grantova za podršku projektima ili organizacijama koje svojim angažovanjem doprinose sprovođenju politika EU. Zainteresovani se mogu prijaviti tako što će odgovoriti na poziv za podnošenje projekata (Calls for proposals) na internet stranici:

http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/grants/call-for-proposals/index_en.htm.²⁹

2.2. IPA KOMPONENTA II -PREKOGRANIČNA SARADNJA

(Cross Border Cooperation - CBC)

U periodu od 2000. do 2006. godine, u okviru CARDS programa, sprovodili su se tzv. Susedski programi, koji su predstavljali preteču IPA komponente II tj. prekogranične saradnje. Naročito su bili aktuelni posle samita održanog 2003 godine u Solunu³⁰, na kom su zemlje Zapadnog Balkana prihvaćene kao potencijalni kandidati. Susedski programi su podrazumevali saradnju između zemalja članica i kandidata za članstvo u EU sa ciljem da se smanji disproporcija u ekonomskom razvoju. Ipak, susedski programi su imali nedostatke, a to je pre svega bila nemogućnost direktne saradnje između zemalja Zapadnog Balkana. Ovaj problem prevaziđen je IPA komponentom II tj. prekograničnom saradnjom koja ima dva modaliteta:

1. Prekogranična saradnja sa zemljama članicama EU
2. Prekogranična saradnja između zemalja Zapadnog Balkana

Prekogranična saradnja sa zemljama članicama EU se zasniva na zajedničkom upravljanju projektom, što znači da obe zemlje daju svoj doprinos u jedan zajednički fond i zajednički biraju projekte vodeći računa o obavezi učešća partnera iz susedne zemlje u svakom projektu. Pored toga avansna plaćanja su svedena samo na 20 odsto vrednosti projekta, što znači da korisnik projekta mora iz sopstvenih sredstava da predfinansira određene aktivnosti na projektu.

²⁸ Republika Srbija, Vlada, Kancelarija za evropske integracije, *IPA rečnik pojmova*, Beograd, 2010

²⁹ European Commission, Enlargement, Funding and technical assistance, Grants, http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/grants/index_en.htm (datum pregleda 17.02.2013)

³⁰ Evropski savet održao je samit u Solunu, 21. juna 2003 godine pod nazivom 'Solunski program za Zapadni Balkan: Kretanje prema Evropskoj integraciji' (Solunska agenda) kojim je predviđeno uvođenje različitih oblika saradnje između EU i zemalja iz procesa stabilizacije i pridruživanja.

Prekogranična saradnja između zemalja Zapadnog Balkana se ne zasniva na podeljenom upravljanju, već svaka zemlja ima nacionalna sredstva kojima se finansiraju projektne aktivnosti na njenoj teritoriji, a kojima upravlja Delegacija EU u svakoj od zemalja.

Prema Višegodišnjem indikativnom finansijskom okviru za period 2007-2013. godine, za II IPA komponentu je izdvojeno oko 350 miliona eura za zemlje kandidate i potencijalne kandidate, od čega Republika Srbija ima na raspolaganju oko 70 miliona eura³¹.

Zemlje/ Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Ukupno (milioni evra)
Hrvatska	9,688,225	14,725,726	15,898,570	16,216,542	16,540,872	16,871,690	89,941,625
Makedonija	4,158,387	4,077,999	5,571,501	5,682,932	5,796,590	5,912,521	31,199,930
Turska	2,097,280	2,874,703	9,399,347	9,587,336	9,779,081	9,974,664	43,712,411
Srbija	8,203,648	11,458,686	12,248,357	12,493,321	12,743,190	12,998,052	70,145,254
Kosovo prema Rezoluciji UN 1244	0	0	2,760,202	2,815,406	2,871,714	2,929,148	11,376,470
Crna Gora	3,909,496	4,487,448	4,667,821	4,761,177	4,856,401	4,953,529	27,635,872
BiH	3,963,606	4,945,217	5,207,746	5,311,901	5,418,139	5,526,501	30,373,110
Albanija	6,681,210	8,582,244	10,282,921	10,488,579	10,698,350	10,912,317	47,824,535

Tabela 5: Godišnja namena sredstava u okviru IPA komponente II (u milionima eura)³²

Za svaki program prekogranične saradnje svaka država učesnica mora da uspostavi odgovarajuća tela za koordinaciju i sprovođenje programa. Tu spadaju: zajednički nadzorni odbor (nadzire i prati sprovođenje programa prekogranične saradnje); zajednički upravni odbor (radi na izboru projekta); direktorat (odgovara Evropskoj komisiji za upravljanje projektom); telo za sertifikaciju (overava izjave o rashodima i zahtevima za uplatu pre slanja EK); revizorsko telo (vrši verifikaciju funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole); zajednički tehnički sekretarijat (koji pomaže prethodno navedenim i nacionalnim telima u obavljanju dužnosti).

Kada su u pitanju prekogranični programi u Republici Srbiji, za njih je zadužen Sektor za programe prekogranične i transnacionalne saradnje. Republika Srbija u periodu od 2007. do 2013. godine učestvuje u šest programa prekogranične saradnje sa susednim državama: Mađarskom, Bugarskom, Rumunijom, Hrvatskom, BiH, Crnom Gorom, kao i u dva

³¹ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 45-53

³² Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str 54

programa transnacionalne i međuregionalne saradnje: IPA Jadranski program i Program Jugoistočne Evrope.

Predloge projekata mogu da podnose samo neprofitne organizacije/institucije, kao što su: lokalna uprava i njeni organi; škole, biblioteke, ustanove kulture, sportske organizacije; nevladine, neprofitne organizacije; privredne komore, poslovni centri, poslovne asocijacije; agencije za lokalni i regionalni razvoj; institucije za zaštitu prirode; javna i privatna tela koja pružaju podršku radnoj snazi; škole, više škole, univerziteti; evroregioni (prekogranične ili transnacionalne strukture za saradnju i sprovođenje lokalnih i regionalnih programa)³³.

U Republici Srbiji (IPA 2007 i 2008) otvoreno je 8 programa:

1. IPA Jadranski Program prekogranične saradnje – "IPA Adriatic Cross Border Cooperation Programme"
2. Program prekogranične saradnje Srbija - Bosna i Hercegovina "Cross-border cooperation programme Serbia – B&H"
3. Program prekogranične saradnje Srbija - Bugarska "Cross-border cooperation programme Serbia - Bulgaria"
4. Program prekogranične saradnje Srbija - Crna Gora "Cross-border cooperation programme Serbia-Montenegro"
5. Program prekogranične saradnje Srbija - Hrvatska "Cross-border cooperation programme Serbia - Croatia"
6. Program prekogranične saradnje Srbija - Mađarska "Cross-border cooperation programme Serbia - Hungary"
7. Program prekogranične saradnje Rumunija - Srbija "Romania – Serbia IPA cross - border cooperation programme"
8. Program transnacionalne saradnje "Prostor Jugoistočne Evrope" – "South East Europe Space transnational cooperation programme"³⁴

³³ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 55-58

³⁴ Vodič kroz potencijalne domaće i inostrane izvore finansiranja, Internet, <http://www.inkluzija.gov.rs/vodic/9-Vodic-kroz-finansijska-sredstva.html#ch20> (datum pregleda 19.04.2013)

2.3. IPA KOMPONENTA III - REGIONALNI RAZVOJ I IPA KOMPONENTA IV - RAZVOJ LJUDSKIH RESURSA

(Regional Development and Human Resource Development)

Iako je formiran kao jedinstven i koherentan instrument podrške, IPA program ipak pravi razliku između država korisnica. Samo države kandidati za članstvo koje imaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU mogu koristiti svih pet IPA komponenti, dok one koje nemaju akreditovan DIS mogu koristiti samo prve dve komponente.

Dakle, da bi država mogla da koristi sredstva IPA komponenti III i IV mora da ispuni dva osnovna uslova:

- da ima status kandidata za članstvo u EU³⁵
- da ima akreditovan decentralizovani sistem upravljanja sredstvima EU (Decentralized Implementation System – DIS)

2.3.1. DECENTRALIZOVANI SISTEM UPRAVLJANJA SREDSTVIMA EU (DIS)

Kako bi se zemlje kandidati osposobile za samostalno upravljanje sredstvima EU, Evropska komisija prenosi jedan deo procesa upravljanja na zemlje kandidate, a to se pre svega odnosi na tenderske procedure, zaključivanje ugovora i plaćanja, dok Evropska komisija zadržava finalnu odgovornost za izvršenje budžeta.

Postoje dva oblika decentralizacije: decentralizacija sa ex ante kontrolama od strane EK i decentralizacija bez ex ante kontrole.

1. Decentralizacija sa ex ante kontrolama od strane EK

Ovaj oblik decentralizacije upravljanja sredstvima EU podrazumeva da zemlja korisnik preuzme na sebe sve tenderske procedure, zaključivanje ugovora i plaćanja, ali uz prethodnu kontrolu i odobrenje Evropske komisije. Decentralizacija sa ex ante kontrolama od strane EK zastupljena je i u Republici Srbiji što podrazumeva da se pre izvršenja transakcija sva tenderska dokumentacija i svi zaključeni ugovori podnose Delegaciji EU u Srbiji na odobrenje.

2. Decentralizacija bez ex ante kontrola

U slučaju kada Delegacija EU ne proverava i ne odobrava svaku transakciju javlja se tzv. prošireni DIS ili decentralizacija bez ex ante kontrole. Da bi se država pripremila za korišćenje Kohezionog fonda ili strukturnih fondova mora da obezbedi prošireni DIS.³⁶

³⁵ Na Samitu u Briselu 01.03.2012. godine Republika Srbija je dobila status kandidata

2.3.2 INSTITUCIJE DIS-A U SRBIJI

Institucije DIS-a formirane u Republici Srbiji su:

- Nacionalni IPA koordinator;
- Strateški koordinator za regionalni razvoj i komponentu razvoja ljudskih resursa;
- Nacionalni službenik za akreditaciju;
- Nacionalni službenik za odobravanje;
- Nacionalni fond;
- Operativne strukture;
- Revizorsko telo.

2.3.2.1. Nacionalni IPA koordinator (NIPAK)

NIPAK je odgovoran za programiranje IPA komponente I kao i za celokupno koordiniranje pomoći EU u okviru svih komponenata IPA. On obezbeđuje partnerski odnos između Komisije i Republike Srbije, kao i uspostavljanje bliske veze između opšteg procesa pristupanja i korišćenja pomoći u skladu sa IPA Pravilnikom. Osnovne nadležnosti NIPAK-a su:

- obezbeđivanje povezanosti i koordinacije programa, kao što je predviđeno Pravilnikom za sprovođenje IPA;
- godišnje programiranje IPA komponente I na državnom nivou;
- koordinacija učešća Republike Srbije u relevantnim prekograničnim programima (IPA komponenta II)
- izrada i podnošenje godišnjih i završnih izveštaja o korišćenju sredstava IPA Komisiji, kao i kopije nacionalnom službeniku za overavanje.

Ulogu nacionalnog IPA koordinatora u Republici Srbiji ima potpredsednik Vlade Republike Srbije za evropske integracije u skladu sa Odlukom Vlade.

Operativnu podršku radu NIPAK-a pruža Tehnički sekretarijat NIPAK – Sektor za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojnoj pomoći u okviru Kancelarije za evropske integracije.

2.3.2.2. Strateški koordinator

Strateški koordinator odgovoran je za koordinaciju IPA komponenata III i IV, a naročito za izradu nacrtu Okvira za stratešku usklađenost programa, referentnog dokumenta za programiranje IPA komponenti III i IV. Strateški koordinator odgovara NIPAK-u, dok su mu dužnosti navedene u članu 23. Pravilnika o sprovođenju IPA.

³⁶ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 135-147

2.3.2.3. Nacionalni službenik za akreditaciju

Nacionalni službenik za akreditaciju odgovoran je za izdavanje, praćenje i ukidanje akreditacije za sve upravne i kontrolne sisteme koji sprovode IPA komponente ili programe finansirane u okviru IPA. On je potpuno nezavistan u odnosu na upravne i kontrolne sisteme kojima se upravlja IPA programima.

2.3.2.4. Nacionalni službenik za odobravanje

Nacionalni službenik za odobravanje je odgovoran za celokupno finansijsko upravljanje fondovima EU u okviru svih IPA komponenata (izuzev komponente II sa državama članicama) u Republici Srbiji, kao i za zakonitost svih transakcija u okviru IPA. Osnovne dužnosti su mu:

- obezbeđivanje postojanja i delotvornog rada sistema za upravljanje i sprovođenje programa finansiranih putem IPA, kao i izveštavanje o istima;
- izrada i podnošenje overenih izjava o troškovima i prijavama za isplatu Komisiji;
- podnošenje zahteva za IPA sredstva Evropskoj komisiji i prosleđivanje odgovarajućim ugovornim telima;
- obezbeđivanje sprovođenja državnog kofinansiranja (proveru postojanja i tačnosti);
- obezbeđivanje utvrđivanja, izveštavanja i rešavanja nepravilnosti, uključujući i vršenje neophodnih finansijskih izmena;
- rešavanje nedostataka utvrđenih u revizorskim izveštajima Revizorskog tela;
- izdavanje, praćenje i suspendovanje ili ukidanje akreditacije operativnih struktura;
- obezbeđivanje funkcionisanja valjanog sistema za informisanje i izveštavanje;
- izradu godišnje izjave o jemstvu svake godine;
- neposredno obaveštavanje Komisije o bilo kojim promenama od značaja u vezi sa sistemima za upravljanje i kontrolu.

Sporazume o sprovođenju zaključuju nacionalni službenik za odobravanje i svaki od rukovodilaca operativnih struktura. On je sastavni deo sistema za upravljanje i kontrolu kojima se upravlja IPA programima i sporazumima. Nacionalni službenik za odobravanje upravlja Nacionalnim fondom.

2.3.2.5. Nacionalni fond

Nacionalni fond pruža podršku nacionalnom službeniku za odobravanje prilikom vršenja dužnosti. On deluje kao centralni trezor i vrši dužnosti finansijskog upravljanja u skladu sa

IPA pravilima, a odgovara nacionalnom službeniku za odobravanje. Konkretno dužnosti uključuju organizovanje bankovnih računa, podnošenje zahteva za sredstva Komisiji, odobravanje prenosa sredstava primljenih od Komisije na operativne strukture ili krajnje korisnike, kao i finansijsko izveštavanje Komisiji.

2.3.2.6. Operativne strukture

Operativne strukture predstavljaju primarne institucije odgovorne za upravljanje i sprovođenje programa. To je zapravo skup tela u okviru uprave države korisnice koja predstavljaju sastavni deo sistema upravljanja i kontrole kojima se upravlja IPA programima. Dužnosti operativnih struktura su:

- izrada godišnjih i višegodišnjih programa;
- praćenje programa i vođenje rada resornog odbora za praćenje;
- izrada sektorskih godišnjih i završnih izveštaja o sprovođenju i podnošenje Komisiji, Nacionalnom IPA koordinatorskom i nacionalnom službeniku za odobravanje;
- obezbeđivanje da se aktivnosti odabiraju za finansiranje i odobravaju u skladu sa kriterijumima i mehanizmima primenjivim za date programe, te da su usklađene sa relevantnim državnim i pravilima Zajednice;
- uspostavljanje procedura za obezbeđivanje čuvanja celokupne neophodne dokumentacije kako bi se obezbedio odgovarajući proces revizije;
- organizovanje tenderskih procedura, procedura dodele bespovratnih sredstava, potonje sklapanje ugovora, i vršenje isplata i povraćaja sredstava ka, odnosno od krajnjih korisnika;
- obezbeđivanje da sva tela uključena u sprovođenje aktivnosti održavaju odvojene računovodstvene sisteme ili odvojenu kodifikaciju računovodstva;
- obezbeđivanje da Nacionalni fond i nacionalni službenik za odobravanje dobijaju sve neophodne informacije o procedurama i potvrdama sprovedenim u vezi sa izdacima;
- postavljanje, održavanje i ažuriranje sistema za izveštavanje i informisanje;
- sprovođenje provere kako bi se obezbedilo da su prijavljeni troškovi zaista i nastali u skladu sa važećim pravilima, da su proizvodi i usluge isporučeni u skladu sa odlukom o odobrenju, te da su zahtevi za prenos sredstava krajnjim korisnicima ispravni;
- obezbeđivanje interne revizije različitih tela koja ulaze u sastav struktura;
- obezbeđivanje izveštavanja o neregularnostima;
- obezbeđivanje poštovanja zahteva za informisanje i objavljivanje.

Operativne strukture najčešće se sastoje od najmanje dva tela, od kojih jedno vodi programiranje, praćenje i evaluaciju, dok je drugo zaduženo za nabavku, dodelu bespovratnih sredstava, plaćanje i proveru troškova (odnosno Ugovorno telo)³⁷.

2.4. IPA KOMPONENTA V - RURALNI RAZVOJ (Rural Development)

IPA komponenta V se odnosi na ruralni razvoj i namenjena je zemljama kandidatima sa ciljem da se pripreme za implementaciju i upravljanje Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU. Za period od 2007. do 2013. godine, 43% ukupnog budžeta EU namenjeno je ruralnom razvoju i sprovođenju poljoprivredne politike EU.

Pravni okvir ove komponente, kao i kod drugih IPA komponenti, čine IPA Uredba 1085/2006 i IPA Implementirajuća uredba 718/2007, dok specifičan pravni okvir čine Okvirni, Sektorski i Finansijski sporazum. Ovi sporazumi potpisuju se u različitoj fazi integracije između države kandidata i EU (Okvirni sporazum se potpisuje pre kandidature, Sektorski sporazum posle kandidature, dok Finansijski prethodi punoj implementaciji IPARD programa).

Osnovni preduslovi za korišćenje sredstava iz komponente V jesu usvojen i odobren IPARD program od strane Evropske komisije, zaključivanje svih sporazuma (Okvirni, Sektorski i Finansijski) i usvajanje odluke o prenošenju upravljačkih ovlašćenja Evropske komisije.

IPARD operativni program pripremaju relevantni organi koje određuje zemlja korisnik i dostavlja se EK nakon što se konsultuju zainteresovane strane. EK usvaja program u roku od šest meseci od dostavljanja predloga. Nakon usvajanja operativnog IPARD programa od strane EK sledi njegovo sprovođenje u zemlji korisnici, a preko njenih operativnih struktura. IPARD operativne strukture čine:

- Upravljačko telo (Managing Authority)
- IPARD agencija (IPARD Agency)

Upravljačko telo je zaduženo za pisanje operativnog IPARD programa, a nakon njegovog odobrenja i početka sprovođenja obavlja funkciju monitoringa i evaluacije. Takođe je dužno da formira Nadzorni odbor (Monitoring Comitee) koji ima ulogu da prati implementaciju programa.

IPARD agencija je najvažnija institucija, s obzirom da za IPA komponentu V ne važi decentralizacija sa ex-ante kontrolom od strane EK, već od samog starta mora da postoji prošireni DIS, time je veća odgovornost IPARD agencije. Ona vrši kompletno odobravanje i kontrolu svih obaveza; odobravanje i kontrolu plaćanja; izvršavanje plaćanja; kao i računovodstvene poslove. Njen rad kontroliše više aktera: interna revizija unutar same IPARD agencije koja vrši unutrašnju kontrolu, zatim Revizorsko telo koje kontroliše

³⁷ 'Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći u periodu 2011-2013 godine' (Aneks II), Vlada Republike Srbije, 2011, Beograd

ostvarene troškove, EU preko Generalnog direktorata za poljoprivredu i Evropskog revizorskog suda, kao i Nadzorno telo.

U Srbiji su takođe uspostavljeni upravljački i kontrolni sistem koga čine delovi Ministarstva finansija i privrede (Nacionalni službenik za odobravanje i Nacionalni fond), a kada je reč o operativnoj strukturi od 2009. godine je Uprava za agrarna plaćanja, kao deo Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede postala IPARD agencija.

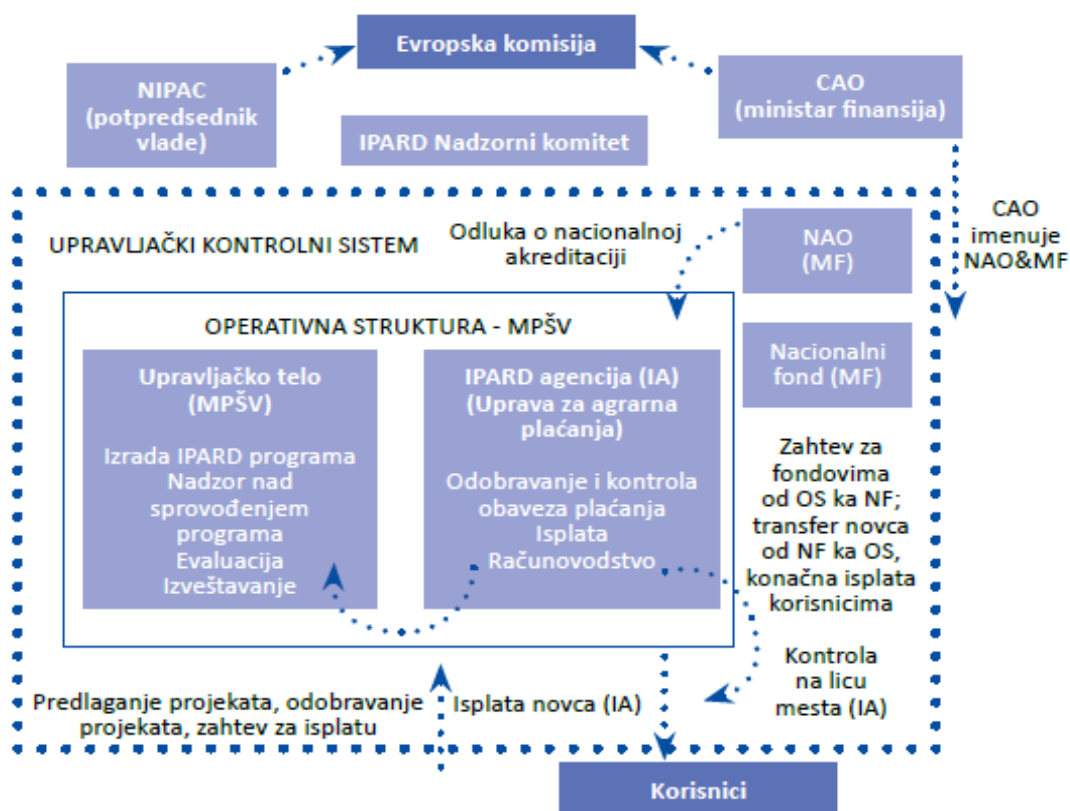


Tabela 6: Institucionalna struktura zadužena za implementaciju IPARD fonda³⁸

³⁸ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 118

2.4.1. CILJEVI IPA KOMPONENTE V

IPA komponenta V namenjena ruralnom razvoju doprinosi ostvarivanju sledećih ciljeva:

- Poboljšanje tržišne efikasnosti i sprovođenje standarda Zajednice
- Priprema za sprovođenje agro-ekoloških mera
- Razvoj ruralne ekonomije

Ovi ciljevi ostvaruju se kroz primenu sledećih mera:

- Investiranje u poljoprivredna gazdinstva, radi dostizanja standarda zajednice u oblasti poljoprivrede (izgradnja i rekonstrukcija objekata, izgradnja skladišta, nabavka opreme...)
- Podrška proizvođačima (priprema za prodaju, centralizacija prodaje, utvrđivanje zajedničkih pravila o informacijama o proizvodnji)
- Ulaganja u marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda
- Sprovođenje pilot projekata za zaštitu životne sredine
- Priprema i sprovođenje lokalnih strategija za razvoj sela
- Razvoj seoskih infrastruktura, podsticanje ruralnog preduzetništva
- Investicije za stvaranje mikro i malih preduzeća, zanatstva i seoskog turizma
- Ulaganje u kadrove, sticanje profesionalnih veština lica koja su angažovana u poljoprivrednoj delatnosti
- Tehnička pomoć državnoj administraciji u sprovođenju IPARD programa³⁹

³⁹ Andrija Pejović i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 106-109

**PROJEKTI IZ NACIONALNIH PROGRAMA ZA
REPUBLIKU SRBIJU 2007 – 2013**

3.1. PROJEKTI IZ NACIONALNIH PROGRAMA ZA REPUBLIKU SRBIJU OD 2007 – 2013

Potpisivanje Finansijskog sporazuma za nacionalni IPA 2012 program predstavlja šestu godišnju tranšu sredstava od 1,4 milijarde evra koje je EU namenila Republici Srbiji u periodu od 2007. do 2013. godine za prvu komponentu IPA. U okviru ovog Finansijskog sporazuma odobreno je 13 projekata i sektorskih programa, ukupne vrednosti 199,08 miliona evra, od čega iz IPA sredstava 171,6 miliona evra, dok je iz nacionalnog sufinansiranja obezbeđeno 27,48 miliona evra. Početak sprovođenja većine projekata se očekuje tokom 2013. godine i svi projekti su višegodišnji.

Projekti i sektorski programi su podeljeni u sedam sektora u okviru kojih će biti obezbeđena podrška: pravosuđe i unutrašnji poslovi, reforma državne uprave, društveni razvoj, razvoj privatnog sektora, zaštita životne sredine, klimatske promene i energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj i ostale aktivnosti u vezi sa pravnim tekovinama EU⁴⁰.

3.1.1. PRAVOSUĐE I UNUTRAŠNJI POSLOVI

Ukupna vrednost projekata: 34,86 miliona evra (iz IPA sredstava 32,51 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 2,35 miliona evra)

Projekat: 1

Podrška poboljšanju uslova za život prisilnih migranata i zatvaranje kolektivnih centara (Support for improvement of the living conditions of forced migrants and closure of Collective Centres)

Vrednost projekta: 17,15 miliona evra (iz IPA sredstava 15,2 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 1,95 miliona evra)

Namena: Projekat ima za cilj da obezbedi adekvatne uslove za život i integraciju dela prisilnih migranata koji su odlučili da ostanu da žive u Srbiji i da podrži povratak onih koji su odlučili da se vrate na Kosovo i Metohiju. Kroz projekat će se obezbediti građevinski materijal, kupovina seoskih kuća, nabavka i instaliranje montažnih kuća, kao i dodeljivanje malih bespovratnih sredstava za rad, zanatske i poljoprivredne aktivnosti. Pored toga biće sprovedene različite mere koje vode boljoj socijalnoj inkluziji povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji (kao što su: časovi jezika, dodatna obuka učenika, psihosocijalna podrška i slično).

Nosilac projekta: Komesarijat za izbeglice, Kancelarija za Kosovo i Metohiju

⁴⁰ Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u republici Srbiji, Saradnja sa razvojnim partnerima, Internet, <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/40/41/45/108/rezime%20IPA%202012.pdf>, datum pregleda (19.04.2013)

Projekat 2.

Reforma policije i upravljanje migracijama (Police reform and migration management)

Vrednost projekta: 4,11 miliona evra (iz IPA sredstava 3,91 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 0,2 miliona evra)

Namena: Projekat pruža podršku Ministarstvu unutrašnjih poslova u sveobuhvatnoj reformi upravljanja ljudskim resursima i unapređenju upravljanja migracijama. Sastoji se iz dve komponente: prva komponenta ima za cilj da obezbedi razvoj institucionalnog kapaciteta za efektivnim i efikasnim upravljanjem sistemom ljudskih resursa. Druga komponenta ima za cilj da obezbedi upravljanje migracijama kroz efektivne politike i mehanizme koordinacije. Projekat je proistekao iz potrebe administracije da obezbedi: odgovornu državnu upravu; borbu protiv ilegalnih migracija kao i jačanje upravljanja migracijama. Ovaj projekat ima za cilj i jačanje postojećih kapaciteta Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva spoljnih poslova za upravljanje legalnim migracijama obezbeđivanjem sprovođenja jasnih politika i mehanizama koordinacije.

Nosilac projekta: Ministarstvo unutrašnjih poslova

Projekat 3.

Podrška sistemu vladavine prava (Support to the Rule of Law System)

Vrednost projekta: 13,6 miliona evra (iz IPA sredstava 13,4 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 0,2 miliona evra)

Namena: Cilj ovog projekta je poboljšanje efikasnosti, efektivnosti i kvaliteta sudskih postupaka; podrška reformi sprovođenja sudskih odluka; podrška implementaciji novog Zakonika o krivičnom postupku; poboljšanje uslova za primenu istražnih tehnika i forenzike.

Projekat se sprovodi kroz četiri komponente: komponenta 1 – sudska efikasnost; komponenta 2 – efektivno izvršenje sudskih odluka; komponenta 3 – primena novog Zakonika o krivičnom postupku i komponenta 4 - adaptacija prostora za unapređenje istražnih tehnika i forenziku.

Nosilac projekta: Ministarstvo pravde i državne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova

3.1.2. REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

Ukupna vrednost projekata: 16,71 miliona evra (iz IPA sredstava 16,05 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 0,66 miliona evra)

Projekat 4.

Podrška reformi državne uprave (Support to Public Administration Reform)

Vrednost projekta: 11,91 milion evra (iz IPA sredstava 11,25 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 0,66 miliona evra)

Namena: Projekat podrazumeva sprovođenje ključnih prioriteta reforme državne uprave kako na centralnom nivou (centralne nacionalne institucije) tako i na lokalnom (jedinice lokalne samouprave). Podrška će biti usmerena na povećanje profesionalizacije državne uprave kroz dalji razvoj sistema profesionalnog usavršavanja državnih službenika, unapređenje elektronske uprave, kao i na jačanje efektivnosti i administrativnih kapaciteta u jedinicama lokalne samouprave kroz uspostavljanje profesionalnog sistema obuke i pripreme i sprovođenja lokalnih strateških i projektnih dokumenata.

Nosilac projekta: Ministarstvo pravde i državne uprave, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave

Projekat 5.

Jačanje statističkog sistema Srbije (Strengthening the Serbian Statistical System by Upgrading Methodologies and Standards and by the appliance of Good Practice)

Vrednost projekta: 4,8 miliona evra (iz IPA sredstava 4,8 miliona evra)

Namena: Projekat ima za cilj da obezbedi podršku Republičkom zavodu za statistiku za unapređenje statističkog sistema, a sve to u pravcu usklađivanja sa standardima EU. Projekat će pomoći Republičkom zavodu za statistiku da usvoji modernije metodologije i odgovarajuće mehanizme, prepoznate i prihvaćene od strane Eurostata, kao i Međunarodni monetarni fond (MMF) i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i drugih relevantnih međunarodnih organizacija i institucija. Takođe, omogućiće dostupnost usaglašenih metodologija, standarda i dobre prakse koje se primenjuju prilikom izrade pouzdane statističke osnove neophodne sprskom društvenom i ekonomskom sistemu u pogledu EU integracija.

Nosilac projekta: Republički zavod za statistiku

3.1.3. DRUŠTVENI RAZVOJ

Ukupna vrednost projekata: 28,2 miliona evra (iz IPA sredstava 24,1 milion evra; nacionalno sufinansiranje 4,1 milion evra)

Projekat 6.

Podrška društvenom razvoju (Social Development)

Vrednost projekta: 28,2 miliona evra (iz IPA sredstava 24,1 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 4,1 miliona evra)

Namena: Cilj projekta je unapređenje društveno-ekonomskog razvoja Srbije preko većeg zapošljavanja, obrazovanja radne snage i pojačane društvene inkluzije lica iz ugroženih grupa. Mere projekta treba da doprinesu povećanju efektivnosti politike zapošljavanja Republike Srbije, da omoguće da se socijalni dijalog iskoristi kao instrument za postizanje konsenzusa o pitanjima tržišta rada, da jačaju kapacitete sistema stručnog obrazovanja, da podrže politiku društvene inkluzije, da podrže sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, a u skladu sa EU okvirom za Nacionalne strategije za integraciju Roma do 2020.

Nosioci projekta: Opšti koordinator – Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije; mera 1 – Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Nacionalna služba za zapošljavanje; mera 2 - Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike; mera 3 - Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; mera 4 – Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i mera 5 – Ministarstvo zdravlja / Kancelarija za ljudska i manjinska prava

3.1.4. RAZVOJ PRIVATNOG SEKTORA

Projekat 7.

Podrška razvoju sektora malih i srednjih preduzeća MSP-a (Support to SME development)

Vrednost: 7,87 miliona evra (iz IPA sredstava 6,18 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 1,69 miliona evra)

Namena: Projekat ima za cilj da doprinese većoj produktivnosti i konkurentnosti sektora malih i srednjih preduzeća (MSP-a) u Srbiji obezbeđivanjem adekvatnih konsultantskih usluga i povećanjem kapaciteta za pružanje savetodavnih usluga na lokalom nivou. Takođe, projekat ima za cilj da poveća internacionalizaciju i kapacitet za inovacije srpskog privatnog sektora stvaranjem povoljnijeg okruženja, prilagođavanjem poslovnih usluga i promocijom e-poslovanja u cilju jačanja efikasnosti, kvaliteta i dostupnosti proizvoda i usluga kao i smanjivanjem troškova i administrativnih procedura. Projekat će se realizovati kroz dve komponente: komponenta 1 – Sprovođenje programa za rast preduzeća (Enterprise Growth Programme) i programa pružanja savetodavnih usluga (Business Advisory Services) i komponenta 2 – Razvoj e-poslovanja.

Nosilac projekta: Ministarstvo finansija i privrede, Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija.

3.1.5. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE, KLIMATSKE PROMENE I ENERGETIKA

Ukupna vrednost projekata: 71,25 miliona evra (iz IPA sredstava 57,15 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 14,1 milion evra)

Projekat 8.

Podrška poboljšanju energetske efikasnosti (Support to improvement of energy efficiency)

Vrednost projekta: 2,0 miliona evra (iz IPA sredstava)

Namena: Uštede energije i smanjenje emisije ugljen dioksida (CO₂) kroz viši nivo energetske efikasnosti i smanjenu potrošnju energije. Projektom je predviđena izrada studije o potrošnji energije u Srbiji, kao i priprema drugog Akcionog plana o energetske efikasnosti.

Nosilac projekta: Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine

Projekat 9.

Podrška zaštiti životne sredine i klimatskim promenama (Strengthening system of Environmental Protection and Climate Change)

Vrednost projekta: 69,25 miliona evra (iz IPA sredstava 55,15 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 14,1 milion evra)

Namena: Cilj projekta je poboljšanje infrastrukture u oblasti životne sredine kroz investicije u upravljanje otpadom i poboljšanje kvaliteta vazduha, a sve to kroz sprovođenje pravne regulative EU. U okviru ovog programa biće realizovana tri infrastrukturna projekta, i to: izgradnja regionalne deponije Kalenić koja obuhvata jedanaest opština, izgradnja regionalne deponije Subotica koja obuhvata sedam opština i rekonstrukcija elektrofiltera na termoelektrani Nikola Tesla A3 i termoelektrani Morava.

Nosilac projekta: Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine

3.1.6. POLJOPRIVREDA I PRIVREDNI RAZVOJ

Vrednost projekta: 17,1 milion evra (iz IPA sredstava 15,6 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 1,5 miliona evra)

Projekat 10.

Podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju (Support to Agriculture and rural development)

Namena: Cilj projekta je poboljšanje sistema bezbednosti hrane, zdravlja i sigurnosti potrošača, kao i sistema poljoprivredne inspekcije u Srbiji u skladu sa standardima EU. Fokus projekta će biti na unapređenju strateškog i zakonodavnog okvira, kao i na nabavci odgovarajuće opreme. Kroz projekat će se nabaviti i vakcine u cilju sprečavanja pojave klasične svinjske groznice i besnila. Podrška će takođe biti pružena jačanju kapaciteta relevantnih institucija za sprovođenje zadataka i odgovornosti u upravljanju predpristupnim fondovima namenjenim ruralnom razvoju.

Nosilac projekta: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

3.1.7. USAGLAŠAVANJE SA PRAVNIM TEKOVINAMA EU

Projekat 11.

Jačanje slobode medija (Strengthening Media Freedom)

Vrednost projekta: 3,2 miliona evra (iz IPA sredstava 3,0 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 0,2 miliona evra)

Namena: Poštovanje slobode izražavanja i uspešno sprovođenje medijskih standarda EU. Projektom je predviđeno usklađivanje zakonskog okvira u medijskom sektoru u skladu sa medijskom strategijom i sa standardima EU, kao i jačanje slobode izražavanja i profesionalizma novinara kroz povećanje kvaliteta medijskih programa koji odgovaraju potrebama društva za tačnim, profesionalnim i objektivnim informacijama u oblasti vladavine prava.

Nosilac projekta: Ministarstvo kulture i informisanja

Projekat 12.

Podrška učešću u Programima EU (Support for participation in EU Programmes)

Vrednost projekta: 7,051 miliona evra (iz IPA sredstava 4,17 miliona evra; nacionalno sufinansiranje 2,882 miliona evra)

Namena: Doprinos pripremama za pristupanje Srbije Evropskoj uniji i povećanje razumevanja politika i vrednosti EU među institucijama i građanima Srbije. Projekat je namenjen podršci učešću Srbije u Programima EU kroz sufinansiranje troškova učešća koje Srbija treba da plati u programima u oblasti obrazovanja, zdravstva, nauke, kulture, zapošljavanja, preduzetništva i inovacija, oporezivanja i carine, kao i civilnog društva.

Nosilac projekta: Delegacija EU u Republici Srbiji

Projekat 13.

Jačanje procesa evropskih integracija i upravljanja IPA projektima posle 2013. godine (Strengthening the European Integration Process and management of post 2013 IPA)

Vrednost projekta: 12,84 miliona evra (iz IPA sredstava 12,84 miliona evra)

Namena: Unapređenje tehničkih i administrativnih kapaciteta državne uprave Srbije koji su u vezi sa procesom evropskih integracija; podrška merama koje se odnose na hitne političke potrebe koje se mogu javiti u okviru dijaloga između Beograda i Prištine. Konkretno, projekat je proistekao iz potrebe administracije Republike Srbije za obezbeđivanjem: podrške različitim institucijama koje učestvuju u procesu pregovaranja za pristupanje EU; pomoći u procesu pripreme i sprovođenje projekata finansiranih iz IPA sredstava kao i podrške odgovarajućim strukturama u sistemu decentralizovanog upravljanja da efikasno odgovore na zahteve nove finansijske perspektive.

Nosilac projekta: Kancelarija za evropske integracije, Ministarstvo finansija i privrede, Republički geodetski zavod⁴¹.

⁴¹ Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u republici Srbiji, Saradnja sa razvojnim partnerima, Internet, <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/40/41/45/108/rezime%20IPA%202012.pdf>, datum pregleda (19.04.2013)

PRIMER DOBRE PRAKSE

4.1. O NVO GRAĐANSKE INICIJATIVE

NVO Građanske inicijative osnovana je 1996. godine kao udruženje građana za demokratiju i građansko obrazovanje. Osnivači su uvideli potrebu da se stvori društvena, građanska baza koja bi mogla podržati demokratske promene putem podučavanja građana, kako o njihovim pravima, tako i o demokratiji i građanskom društvu. Strategija Građanskih inicijativa je da je samo uklanjanjem regionalnih, nacionalnih, etničkih, verskih, rodni i socijalnih barijera moguće izgraditi jaču, efikasniju i potencijalno održiviju NVO zajednicu, te samim tim doprineti razvoju društva uopšte. Građanske inicijative usredsređuju svoje aktivnosti i na nevladine organizacije van Beograda, uspostavljajući veze sa gradovima i ruralnim lokalitetima po celoj Srbiji.

Građanske inicijative su jedna od retkih nevladinih organizacija u Srbiji koja je u potpunosti istražila sve potencijalne domaće i inostrane vidove finansiranja, tako da je odlično upoznata sa pravilima EU i načinom na koji se konkuriše na sredstva iz IPA fondova, ali isto tako i kod mnogih drugih donatora. Građanske inicijative su u partnerstvu sa Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom i Kancelarijom za evropske intergacije, pripremile deseto izdanje Vodiča kroz potencijalne domaće i inostrane izvore finansiranja⁴². Kao i u prethodnim izdanjima u desetom izdanju Vodiča predstavljeni su ažurirani podaci o raspoloživim sredstvima međunarodnih i domaćih donatora i državnih institucija, namenjenim finansiranju organizacija civilnog društva, opština, malih i srednjih preduzeća, preduzetnika i pojedinaca⁴³.

4.2. PROJEKAT: UČEŠĆE JAVNOSTI KROZ LOKALNA PARTNERSTVA

Građanske inicijative su se početkom 2011. godine prijavile na otvoren konkurs Delegacije EU u Republici Srbiji pod nazivom ‘Support to Civil Society’ (Reference EuropeAid/130847/L/ACT/RS) sa nazivom projekta ‘Public Participation through Local Partnerships’ koji je finansiran iz IPA sredstava. U pitanju je jednogodišnji projekat (jun 2011 – jun 2012) koji su Građanske inicijative realizovale u partnerstvu sa Centrom za informisanje, saradnju i razvoj nevladinih organizacija (CNVOS) iz Slovenije i Asocijacijom malih i srednjih preduzeća i preduzetnika Srbije (APPS). Projekat je finansirala Evropska unija, rukovodila je Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, a partnerske organizacije su imale pomoć u realizaciji projekta od strane konsultanata iz agencije GOPA Consultants.

Aktivnosti projekta su se odvijale na nekoliko lokacija: Beograd, Pirot, Užice, Priboj, Leskovac i Babušnica. Ukupna vrednost projekta iznosila je 129.786 EUR, od čega je

⁴² Vodič kroz potencijalne domaće i inostrane izvore finansiranja možete preuzeti sa stranice: <https://docs.google.com/file/d/0B3GsyncrBBm-RW1paFdFaGhDSGM/edit?pli=1>

⁴³ Izvor: www.gradjanske.org

116.678 EUR finansirala EU, a ostatak je morao da obezbedi podnosilac projekta Građanske inicijative.

U prilogu se nalazi Concept note, dokument koji predstavlja sažetu verziju projekta. Taj dokument nosilac projekta (u ovom slučaju Građanske inicijative) podnosi donatoru prilikom apliciranja.

4.3. CONCEPT NOTE⁴⁴

Contracting Authority

Delegation of the European Union to the Republic of Serbia

Support to Civil Society

Grant Application Form

Budget lines: 09SER01/03/21 and 10SER01/07/11

Reference: EuropeAid/130847/L/ACT/RS

Deadline for submission of concept notes and applications
10.03.2011

For economical and ecological reasons, we strongly recommend that you submit your files on paper-based materials (no plastic folder or divider). We also suggest you use double-sided print-outs as much as possible

Title of the action:	Public Participation through Local Partnerships
Number and title of lot	<u>Lot 2:</u> Active civil society participation in the socioeconomic development
Location(s) of the action:	<i>Serbia, towns: Belgrade, Pirot, Uzice, Priboj, Leskovac and Babusnica</i>
Name of the applicant	Civic Initiatives – Citizens' Association for Democracy and Civic Education

⁴⁴ Concept Note koji su Građanske inicijative podnele Delegaciji EU RS prilikom konkurisanja na poziv: Support to Civil Society, preuzet u kancelarijama GI.

Nationality of the applicant ⁴⁵	Republic of Serbia
--	--------------------

Dossier No	
------------	--

(for official use only)

EuropeAid ID ⁴⁶	RS-2010-EXY-2505852618	
Ongoing contract/Legal Entity File Lumber (if available) ⁴⁷	6000082177	
Legal status ⁴⁸	Non profit making; Association of citizens	
Partner 1	CNVOS – Centre for Information Service, Co-operation and Development of NGOs, SI-2008-BYR-2609672319 ; Slovenia; 2.3.200; NGO - private non-profit institute	
Partner 2	Serbian Employers Association of SME and Entrepreneurs SEA-SMEE, RS-2010-FBR-2202045988 , Serbia, 12.10.2008; Non-profit Making (Professional Association)	
Estimated total eligible cost of the action (A)	Amount requested from the Contracting Authority (B)	% of estimated total eligible cost of action (B/Ax100)
EUR 129.786,6	EUR 116.678,2	89.9 %
Total duration of the action :	12 months	

Applicant's contact details for the purpose of this action	
Postal address:	Simina 9a, 11 000 Belgrade, Serbia
Telephone number: (fixed and mobile) Country	+381 11 26 25 942; +381 11 26 23 980; +381 11

⁴⁵ The statutes must make it possible to ascertain that the organisation was set up by an act governed by the national law of the country concerned. In this respect, any legal entity whose statutes have been established in another country cannot be considered an eligible local organisation.

⁴⁶ To be inserted if the organisation is registered in PADOR. This number is allocated to an organisation which registers its data in PADOR. For more information and to register, please visit <http://ec.europa.eu/europeaid/online-services/pador>

⁴⁷ If an applicant has already signed a contract with the European Commission and/or has been informed of the Legal Entity File number. If neither of this apply, indicate "N/A".

⁴⁸ E.g. non profit making, governmental body, international organisation

code + city code + number	26 32 694
Fax number: Country code + city code + number	+381 11 26 25 942; +381 11 26 23 980; +381 11 26 32 694
Contact person for this action:	Ivana Gliksmann
Contact person's email:	ivana@gradjanske.org
Address:	Simina 9a, 11000 Belgrade, Serbia
Website of the Organisation:	www.gradjanske.org

Any change in the addresses, phone numbers, fax numbers and in particular e-mail, must be notified in writing to the Contracting Authority. The Contracting Authority will not be held responsible in case it cannot contact an applicant.

Part A. CONCEPT NOTE

Summary of the action

Title of the action:	Public Participation through Local Partnerships
Specific objective: <i>(If Applicable) Specify whether you apply for specific Lot</i>	Please tick the box corresponding to the specific lot for which you are applying: ☐ Lot 1: Building social cohesion and overcoming discrimination in Serbian society ☒ Lot 2: Active civil society participation in the socioeconomic development
Location(s) of the action: - <i>specify country(ies), region(s) that will benefit from the action</i>	Serbia, towns: Belgrade, Pirot, Uzice, Priboj, Leskovac and Babusnica
Total duration of the action (<i>months</i>):	12 months
Amount (<i>in EUR</i>) of requested EU contribution	EUR 116.678,2

Objectives of the action	<i>Overall objective(s): To contribute to the resolution of local socioeconomic problems through cross-sectoral partnership; Specific objective: To promote and initiate public participation in socioeconomic issues through local partnerships</i>
Target group(s) ⁴⁹	<i>Direct target groups</i> of the action will be CSOs and other stakeholders (200 participants); 180 participants at the local level - 100 CSOs, 15 representatives of the municipal structures, educational institutions, trade unions, SMEs; At the national level - 20 representatives of different stakeholders (government, trade unions, SMEs, educational and other institutions). <i>Indirectly</i> - citizens through the local and national media (almost 1.000.000 viewers).
Final beneficiaries ⁵⁰	CSOs in Serbia (the current estimates are from 10.000 to 15.000 CSOs in Serbia); government and local municipal actors which have primary responsibilities for public policies; SMEs and the general public/citizens.
Estimated results	1. Awareness raised among different local stakeholders to address socioeconomic community problems through local partnerships; 2. EU good practices and existing mechanisms for local partnerships promoted in Serbia; 3. Capacity of local actors to engage in decision-making processes enhanced; 4. Local partnerships in 5 towns initiated
Main activities	1. Launching of the Project with initial needs assessment; 2. Capacity building workshops for NGOs (100 participants); 3. Presentation event for all stakeholders in 5 towns (180 participants); 4. Support to local CSOs; 5. Local campaigns carried out in 5 towns; 6. Feasibility study developed & printed in 1000 copies, available for download; 7. Final event in Belgrade - 35 participants; 8. Promotion of the action, dissemination of the results: (a) Production and distribution of promo materials (b) Media coverage reaching minimum 1.000.000 citizens (c) Press conference in Belgrade, (d) dissemination of information via the CI website;

⁴⁹ “Target groups” are the groups/entities who will be directly positively affected by the action at the action purpose level.

⁵⁰ “Final beneficiaries” are those who will benefit from the action in the long term at the level of the society or sector at large.

4.4. BUDŽET PROJEKTA

Pored Concept Note-a, od dokumentacije koje se podnosi neophodno je pripremiti i budžet koji se takođe predaje Delegaciji EU RS. Oba dokumenta sve tri partnerske organizacije pripremale su zajedničkim kapacitetima, ali glavnu odgovornost za rezultate projekta snosi podnosilac projekta, u ovom slučaju Građanske inicijative. Kao i za Concept Note, tako i za budžet postoji odgovarajuća forma koja se mora ispoštovati i važi za sve konkurse koji se finansiraju iz sredstava EU. Budžet se sastoji iz 5 delova, a to su:

- **Human Resources** (ljudski resursi) – u ovom delu budžeta navode se plate zaposlenih na projektu, kao i u kom procentu radnog vremena su anagažovani na njemu;
- **Travel** (putni troškovi) – ovde se mogu navesti putni troškovi učesnika projekta, kako lokalni prevoz, tako i međunarodni;
- **Equipment and supplies** (oprema i nabavke) – ovde se navodi kupovina nameštaja, računara, automobila ili druge opreme koja je neophodna za sprovođenje projekta;
- **Local Office** (lokalna kancelarija) – podrazumeva troškove kancelarije organizacije koja sprovodi projekat, kao i partnerskih organizacija (struja, telefon, internet, kancelarijski materijal...);
- **Other cost/services** (drugi troškovi/usluge) – u ovom delu budžeta najčešće se navode publikacije i drugi materijali koji se štampaju za potrebe projekta, angažovanje medija, raznih agencija (prevodilačkih i sl.).

Praksa EK je da ne pokriva celokupan budžet projekta, već obično oko 80%, a ostatak sredstava treba da obezbedi podnosilac projekta. Pored toga, tih 80% se nikada ne uplaćuje unapred kao jedan iznos, već se 20% od toga ostavlja za kraj i odobrava se tek nakon podnošenja finalnog narativnog i finansijskog izveštaja. U slučaju da finansijski izveštaj sadrži neke nepravilnosti i nije u skladu sa pravilima EK, postoji mogućnost da poslednja tranša sredstava (tih 20%) i ne bude uplaćena podnosiocu projekta. Iz tih razloga podnosilac projekta dobar deo sredstava mora da obezbedi sam kako bi se omogućilo nesmetano i blagovremeno sprovođenje aktivnosti projekta. EK je veoma rigorozna kada je reč o budžetu i njegovim izmenama u toku trajanja projekta, zato je važno dobro i detaljno ga pripremiti, kako bi se izbegle neprijatne situacije. Na primer, u slučaju da podnosilac projekta želi da napravi neku izmenu u budžetu (drugačija preraspodela sredstava između 5 navedenih celina budžeta) a da ta izmena ne prelazi 15%, dužan je samo da obavesti EK o tome, ali obavezno pre izvršenja te izmene. U slučaju da izmena doprinosi varijacijama preko 15%, mora se napraviti novi Aneks Ugovora i naravno treba obavestiti EK pre nego što izmena nastane. To znači da se budžet mora detaljno i pažljivo pripremiti, sa što više detalja i predviđanja raznih situacija u toku trajanja projekta, kako bi se izbegle njegove izmene. Finansijski izveštaji se podnose na šestomesečnom i godišnjem nivou. Ukoliko

projekat traje samo godinu dana, može se desiti da nije potreban šestomesečni finansijski izveštaj, već se podnosi samo finalni.

U prilogu je primer budžeta koja su podnele GI za projekat 'Public Participation through Local Partnerships' (Učešće javnosti kroz lokalna partnerstva) u ukupnom iznosu od 129.786,6 EUR, od čega je 116.678,20 EUR obezbedila EK, a razliku GI kao nosilac projekta.

Costs	Unit
1. Human Resources	
1.1 Salaries (gross salaries including social security charges and other related costs, local staff) ⁴	
1.1.1 CI Technical	Per month
1.1.1.1. Project Manager (50%)	Per month
1.1.1.2. Project Officer (100%)	Per month
1.1.1.3. PR Person (25%)	Per month
1.1.1.4. Finance Manager (20%)	
1.1.2 CI Administrative/ support staff	Per month
1.1.2.1. Finance Assistant (20%)	Per month
1.1.2.2. Administrative Assistant (20%)	Per month
1.1.3. SEA-SMEE Technical	
1.1.3.1. Project Coordinator (25%)	Per month
1.1.4. SEA-SMEE Administrative/support staff	
1.1.4.1. Local Project Assistant Leskovac (12,5%)	Per month
1.1.4.2. Local Project Assistant Pirot (12,5%)	Per month
1.1.4.3. Local Project Assistant Uzice (12,5%)	Per month
1.1.4.4. Local Project Assistant Priboj (12,5%)	Per month
1.1.4.4. Local Project Assistant Babušnica (12,5%)	Per month
1.2 Salaries (gross salaries including social security charges and other related costs, expat/int. staff)	Per month
1.2.1. CNVOS Technical	Per month
1.2.1.1. Project Coordinator (20%)	Per month
1.2.2. CNVOS Administrative/ support staff	Per month
1.2.2.1. Administrative staff (20%)	Per month
1.3 Per diems for missions/travel ⁵	
1.3.1 Abroad (staff assigned to the Action)	Per diem
1.3.2 Local (staff assigned to the Action)	Per diem
1.3.3 Seminar/conference participants	Per diem
Subtotal Human Resources	
2. Travel⁶	
2.1. International travel - Ljubljana - Serbia - Ljubljana, plane round trip	per round trip
2.2 Local transportation	km
2.2.1. Local travel	Event

2.2.2. Local travel	Event
2.2.3. Local travel	km
Subtotal Travel	
3. Equipment and supplies⁷	
3.1 Purchase or rent of vehicles	Per vehicle
3.2 Furniture, computer equipment	
3.3 Machines, tools...	
3.4 Spare parts/equipment for machines, tools	
3.5 Other (please specify)	
Subtotal Equipment and supplies	
4. Local office	
4.1 Vehicle costs	Per month
4.2 Office rent	Per month
4.3 Consumables - office supplies	Per month
4.4 Other services (tel/fax, electricity/heating, maintenance)	Per month
Subtotal Local office	
5. Other costs, services⁸	
5.1 Publications ⁹	
5.1.1. Publication with feasibility study (DTP, printing, distribution)	Publication
5.2 Studies, research ⁹	
5.2.1. Feasibility study on the LP experiences, CNVOS experts	person/day
5.2.1. Feasibility study on the LP experiences, local experts	person/day
5.3 Expenditure verification	Audit
5.4 Evaluation costs	
5.5 Translation, interpreters	Per page
5.6 Financial services (bank guarantee costs etc.)	
5.7 Costs of conferences/seminars ⁹	
5.7.1. Training for CSOs (5 events, 20 participants each, up to 100 total, plus trainers/experts)	
5.7.1.1. Meals, accommodation and refreshments	Per person
5.7.1.2. Meeting material, supplies, equipment, venue rent	Event
5.7.1.3. Fees for CNVOS experts (5 events, 2 days, *350E)	Person/day
5.7.1.4. Local trainers	person/day
5.7.1.5. Creation of background materials by CNVOS	Person/day
5.7.2. Local promotional events in 5 towns (up to 35 participants each, total up to 180, plus experts)	
5.7.2.1. Meals, accommodation & refreshments	Person/day
5.7.2.2. Meeting material, supplies, equipment, venue rent	Event
5.7.2.3. Fees for CNVOS experts (5 events * 2days* 350E)	Person/day

5.7.2.4. Local experts	person/day
5.7.3. Local campaigns in 5 towns	Campaign
5.7.4. Support to local actors through field visits/capacity building	Visit
5.7.5. Final event (up to 35 participants)	
5.7.5.1. Meals, accommodation & refreshments	Person/day
5.7.5.2. Meeting material, supplies, equipment, venue rent	Event
5.7.5.3. Local experts (2 persons * 150EUR)	Person/day
5.7.4.4. CNVOS expert	Person/day
5.8.1. Production and distribution of promo materials (leaflets, stickers, project logo, rollups, others)	Item
5.8.2. Media coverage	event
5.8.3. Press conference to promote results of the action	event

Cilj ovog projekta je bio da se kroz uključivanje javnosti u međusektorsku saradnju u vidu uspostavljanja lokalnih partnerstava (LP), doprinese rešavanju lokalnih socio-ekonomskih problema. Aktivnosti predviđene projektom sprovodile su se u Beogradu, Užicu, Priboju, Leskovcu, Pirotu i Babušnici. Na početku projekta je sprovedena analiza potreba i kapaciteta svih aktera kako bi se identifikovale prepreke za uspostavljanje lokalnih partnerstava. Na osnovu rezultata ove analize pripremljeni su treninzi na temu „Izgradnja partnerstava za socio-ekonomski razvoj“. Treninzi su bili namenjeni predstavnicima OCD, APPSa, lokalne samouprave i ostalih predstavnika lokalne zajednice, a održani su u pomenutim gradovima (bez Beograda). Nakon treninga organizovani su događaji na kojima su promovisani evropski modeli lokalnih partnerstava, kao i to na koji način primena ovih modela može doneti dobrobit Srbiji na putu ka Evropskoj uniji. Pored toga pokrenute su i lokalne kampanje za promociju koncepta lokalnih partnerstava i budućih nacrta Memoranduma o upostavljanju LP kako bi se uključio što veći broj zainteresovanih učesnika koji mogu da doprinesu rešavanju određenog problema. Organizacije su takođe pripremile i Studiju izvodljivosti u kojoj su predstavljeni istorijski, pravni i politički aspekti angažovanja lokalnih zajednica u Srbiji, mehanizme LP sa primerima iz EU, novouspostavljena LP u ovih 5 gradova, uporedivost LP u Srbiji sa generalnim konceptom LP, preporuke za dalji razvoj LP u Srbiji itd.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Zaključna razmatranja

Tokom devedesetih godina EU je imala loše odnose sa SRJ, ali se posle promene režima situacija značajno promenila na bolje. Pristupanje Republike Srbije EU je definisano kroz Nacionalnu strategiju za pristupanje EU 2005. godine kao prioritetan i dugoročan strateški cilj. Tokom 2009. i 2010. godine Republika Srbija je dobila pozitivno mišljenje Evropske komisije o svom napretku u procesu evropskih integracija. Odmah sledeće godine Evropska komisija je preporučila da se Srbiji dodeli status kandidata. Nakon dugog procesa priprema, Republika Srbija je konačno 02. marta 2012. godine zvanično postala kandidat za EU. Sada sledi najteža faza u procesu integracija, a to su pregovori o pristupanju, koji podrazumevaju usvajanje pravnih tekovina EU. Ova faza je Republiku Srbiju dočekala u teškom momentu, u periodu ekonomske krize, čiji efekti značajno otežavaju kretanje Srbije na putu evropskih integracija i odgovaranje na sve zahteve EU koji iz tog procesa proizilaze.

Naravno, ekonomske kriza je uticala i na sve ostale države članice, te će iznos sredstava koja se izdvajaju za zemlje Zapadnog Balkana, zavisiti i od načina na koji se one izbore sa njihovim unutrašnjim problemima i efektima ekonomske krize. Republika Srbija mora sprovesti definisane mere za ublažavanje posledica ekonomske krize i osigurati da sve zainteresovane strane doprinesu realizaciji prioriteta i mera identifikovanih u Nacionalnom programu za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju (NPI).

U periodu od 2000. do 2006. godine EU je pomagala zemljama kandidatima u njihovom procesu evropskih integracija, pružajući im pomoć kroz četiri finansijska instrumenta: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS. Kroz PHARE program EU je pružala pomoć administraciji država kandidata da ostvare kapacitet neophodan za usvajanje Acquis-a, kao i da u razvoju industrije i infrastrukture dostignu standarde Zajednice. Osnovni ciljevi SAPARD programa su bili pomoć zemljama kandidatima u rešavanju prioriteta problema u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i što efikasnija implementacija tekovina EU (Acquis communautaire). ISPA instrument je pružao finansijsku podršku za investicije u oblasti životne sredine i transporta, dok je CARDS pomagao zemljama Zapadnog Balkana u njihovom procesu stabilizacije, pomirenja, ponovnog ekonomskog povezivanja radi što uspešnijeg pridruživanja EU.

Od 2007. godine EU je uspostavila jedinstven instrument za predpristupnu pomoć, koji je objedinio sve prethodne predpristupne instrumente (PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS), a to je IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance). Za budžetski period od 2007. do 2013. godine ukupan IPA budžet iznosi 11,46 milijardi eura, od čega je Republici Srbiji namenjeno 1,4 milijarde eura.

Republika Srbija na raspolaganju ima dve IPA komponente za predpristupnu pomoć, a to su IPA komponenta I – Pomoć tranziciji i izgradnja institucija i IPA komponenta II – Prekogranična saradnja.

Za period od 2007. do 2013. godine EU je izdvojila za prvu IPA komponentu okvirno 5,5 milijardi eura, od čega će Republika Srbija na raspolaganju imati 1,3 milijarde eura, a koliko će iskoristiti zavisi od kapaciteta državnih ustanova i kvaliteta predloga projekata koji treba da se tiču sledećih oblasti: pravosuđe i unutrašnji poslovi, reforma javne uprave, društveni razvoj, razvoj privatnog sektora, transport, zaštita životne sredine, klimatske promene i energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj.

Kada je reč o IPA komponenti II, ona za osnovni cilj ima podsticanje saradnje među zemljama Zapadnog Balkana kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative koje će doprineti jačanju privrednog i društvenog razvoja zemalja koje učestvuju u tom programu.

Za period od 2007. do 2013. godine EU je izdvojila za programe prekogranične saradnje 350 miliona eura, od čega je 70 miliona eura namenjeno Republici Srbiji.

Pored Instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA), Republika Srbija na raspolaganju ima i Programe EU, koji su od 2003. godine postali dostupni i za zemlje Zapadnog Balkana. Osnovni uslovi za učestvovanje u programima su postojanje Okvirnog sporazuma između EU i zemlje korisnice, kao i Memoranduma o razumevanju sa Evropskom Komisijom. Republika Srbija učestvuje u nekoliko programa EU: Sedmi okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti; Kultura 2007; Program za konkurentnost i inovativnost - potprogram za preduzetništvo i inovacije; Program za konkurentnost i inovativnost - potprogram podrška razvoju politike informaciono komunikacionih tehnologija; Fiskalis; Carina; Progres; Program celoživotnog učenja; Program za sigurniji internet; Evropa za građane i građanke.

Nakon akreditacije Decentralizovanog sistema upravljanja fondovima (Decentralised Implementation System – DIS) od strane Evropske komisije, Republika Srbija će imati pravo da koristi predpristupnu pomoć EU kroz svih 5 komponenti. Takođe, uspostavljanje Decentralizovanog sistema upravljanja je naredni korak ka članstvu u EU, koji će pripremiti Republiku Srbiju za korišćenje Kohezionog i strukturnih fondova, koji su višestruko veći od predpristupnih fondova.

Fondovi koji su nam trenutno na raspolaganju, a i oni budući, zahtevaju jačanje kapaciteta državnih ustanova, kao i drugih organizacija kojima su ovi fondovi namenjeni. Neophodno je imati obučeni kadar kako bi se ova sredstva maksimalno iskoristila. To znači da državni službenici, kao i zaposleni u civilnom sektoru i drugim institucijama koji imaju pristup ovim fondovima, moraju znati kako napisati projekat da bi se maksimalna sredstva dobila, zatim šta je sve potrebno podneti od dokumentacije, kako se priprema budžet, kako finansijski izveštaj i još puno normi i pravila kojima se rukovodi EK prilikom otvaranja konkursa, odabiranja projekata i njihove evaluacije.

Dobar primer kako treba aplicirati na konkurse EU daje NVO Građanske inicijative, koja je nekoliko puta uspešno konkurisala. Ova organizacija već duži niz godina priprema 'Vodič kroz potencijalne domaće i inostrane izvore finansiranja' u saradnji sa Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom i Kancelarijom za evropske interakcije. Ovaj vodič može biti dobar početak za sve zainteresovane organizacije i pojedince kojima su potrebna finansijska sredstva za realizaciju projekata.

REČNIK POJMOVA

REČNIK POJMOVA

Acquis Communautaire

Ovaj termin se koristi za celokupno važeće zakonodavstvo EU, od njenog osnivanja do današnjih dana tzv. pravne tekovine EU. Pravni izvori EU se mogu podeliti u pet kategorija: ugovori EU; ostala regulative (direktive, uredbe, preporuke, mišljenja...); sudske presude i tumačenja; akti međunarodnog prava; opšta načela međunarodnog prava. Acquis Communautaire obuhvata prve tri i deo četvrte kategorije. On se sastoji iz trideset pet poglavlja i predstavlja bazu pregovora o pristupanju EU⁵¹.

CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)

Instrument EU CARDS je funkcionisao u okviru budžeta EU u periodu od 2000. do 2006. godine. Bio je namenjen zemljama Zapadnog Balkana sa ciljem da pomogne njihovo učešće u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji.

Civilno društvo (Civil society)

Civilno društvo obuhvata sve vrste organizacija i udruženja koja nisu deo vlasti, već predstavljaju profesije, interesne grupe ili sektore u društvu. Tu spadaju sindikati, udruženja poslodavaca, lobi grupe za zaštitu životne sredine i grupe koje predstavljaju žene, poljoprivrednike, ljude sa posebnim potrebama i tako dalje.

Delegacija Evropske unije (Delegation of the European Union)

Evropska unija ima lokalna predstavništva u svim zemljama EU (predstavništva EU) i izvan EU (delegacije EU). U državama kandidatima i potencijalnim državama kandidatima, delegacija EU je nadležna za praćenje političke situacije i sprovođenje fondova EU (tj. IPA).

Država kandidat (Candidate Country)

Termin država kandidat se odnosi na državu koja je kandidat za pristupanje EU. Status države kandidata potvrđuje Evropski savet na osnovu mišljenja EK koje se sačinjava nakon što ta država podnese prijavu za članstvo EU.

Država članica (Member State)

zemlja koja je članica EU.

⁵¹ Miroslav Prokopijevic, *Evropska unija uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 100-102

Evropska komisija (European Commission)

Evropska komisija je institucija Evropske unije sastavljena od dvadeset sedam poverenika iz država članica. Celokupnu strukturu EK čine: političke strukture (predsednik, poverenici, njihovi kabineti) i upravne strukture (opšte uprave, glavni sekretarijat, odbori stručnjaka i savetnika, kao i ostale zajedničke službe). Osnovni zadaci su joj: priprema i predlaganje propisa; izvršne i nadzorne aktivnosti; delovanje u zajedničkim spoljnim poslovima i sigurnosnoj politici EU⁵². Predsednik Evropske komisije je Joze Manuel Barroso.

Evropski parlament (European Parliament)

- Evropski parlament (EP) je sastavljen od direktno izabranih predstavnika naroda iz država ujedinenih u Evropsku uniju i kao takav predstavlja demokratski izraz političke volje državljana država članica EU. Poslanici su grupisani po političkoj pripadnosti, a ne po tome iz koje države dolaze. Evropski parlament ima tri grupe ovlašćenja: zakonodavna, budžetska i kontrolna⁵³.

Evropsko partnerstvo (European Partnership)

Evropsko partnerstvo sastavlja Evropska komisija za svaku potencijalnu državu kandidata. Evropska partnerstva predstavljaju kratkoročne i srednjoročne ciljeve koje potencijalna država kandidat treba da ostvari u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja EU.

Evropska zajednica za ugalj i čelik (European Coal and Steel Community)

Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik potpisan je 18. aprila 1951. godine od strane šest država članica: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Ugovor je stupio na snagu 23. jula 1952. godine kao Ugovor između suverenih država i kao takav je predstavljao pravni akt međunarodnog prava tzv. Ugovor – zakon koji je regulisao funkcionisanje EZUČ i nadležnost njenih organa (Visoka vlast, Savet ministara, Parlament, Sud pravde)⁵⁴.

IPA - Instrument za predpristupnu pomoć (Instrument for Pre-Accession Assistance)

IPA je finansijski instrument Evropske unije za države kandidate i potencijalne države kandidate, važeći je u okviru trenutnog budžetskog perioda EU (od 2007. do 2013.) i osnovni cilj mu je da pomogne državama kandidatima i potencijalnim državama kandidatima na njihovom putu ka pristupanju. Podeljen je u pet komponenti, prve dve su otvorene za države kandidate i potencijalne države

⁵² Ljerka Mintas Hodak, *Evropska unija*, Mate d.o.o., Zagreb, 2010, str. 117-120

⁵³ Gordana Ilić Gasmi, *Reforme Evropske Unije – Institucionalni aspekti*, Beograd, 2004, str. 96-98

⁵⁴ Gordana Gasmi, *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010

kandidate, a poslednje tri su otvorene samo države kandidate i to u okviru decentralizovanog modaliteta upravljanja. Komponente IPA su: pomoć u tranziciji i izgradnja institucija; prekogranična saradnja; regionalni razvoj; razvoj ljudskih resursa; ruralni razvoj⁵⁵.

IPA programiranje u R.Srbiji (IPA Programming in Republic of Serbia)

- Proces godišnjeg programiranja podrazumeva pripremu i predstavljanje Godišnjeg akcionog programa, uključujući i predloge projekata. Da bi se predlog akcionog nacionalnog plana dostavio EZ radi finansiranja, potrebno je realizovati tri faze. Prva faza podrazumeva identifikaciju prioritetnih akcija (projekata) za finansiranje u narednoj godini. Druga faza je priprema godišnjeg akcionog plana u vidu logičkih okvira i predloga projekata. Poslednja faza obuhvata procenjivanje logičkih okvira i predloga projekata pre njihovog dostavljanja EZ. Uloge i odgovornosti institucija za identifikaciju prioriteta i formulisanje predloga projekata IPA definisane su odlukom Vlade R.Srbije br. 018-2013/2007-001 u okviru Akcionog plana za IPA programiranje koji je usvojen 26. aprila 2007. godine.⁵⁶

IPA Uredba (IPA Regulation)

Uredba Komisije (EZ) broj 718/2007 od 12. juna 2007. godine kojom se sprovodi Uredba Saveta (EZ) broj 1085/2006 o utvrđivanju instrumenata predpristupne pomoći (IPA)

ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)

Program ISPA (Instrument za strukturne politike u predpristupnom periodu) jedan je od programa predpristupne pomoći za pružanje potpore u pripremama za članstvo država kandidata, i to u području saobraćaja i zaštite okoline. Programom ISPA moguće je finansirati infrastrukturne projekte koji omogućuju približavanje države kandidatkinje EU standardima zaštite okoline i unapređivanje postojeće transevropske saobraćajne mreže.

Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije (Serbian European Integration Office)

Kancelarija za evropske integracije je telo nadležno za portfolio evropskih integracija u Srbiji. Sastoji se od dva segmenta, prvi je zadužen za pitanja koja su direktno u vezi sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, a drugi za finansijsku pomoć EU u okviru IPA i podršku koju pružaju multilateralne institucije (npr. Ujedinjene nacije) ili bilateralnu pomoć (npr. iz Švedske)⁵⁷.

⁵⁵ Kancelarija za evropske integracije, *IPA rečnik pojmova*, Beograd, 2010.

⁵⁶ Vlada Republike Srbije, Ministarstvo finansija, *Europa pripremi se – Priručnik za pripremu projekata finansiranih iz sredstava IPA*, Beograd

⁵⁷ Kancelarija za evropske integracije, *IPA rečnik pojmova*, Beograd, 2010.

Kofinansiranje (Co-financing)

Finansiranje programa i projekata iz sredstava EU obično podrazumeva i princip kofinansiranja prihvatljivih troškova, što znači da EU ne snosi 100% troškova nekog projekta, već deo mora pokriti korisnik.

Kriterijumi iz Kopenhagena (Copenhagen criteria)

Da bi država zaključila Sporazum o pridruživanju, a kasnije o pristupanju Evropskoj uniji, mora da ispunji kriterijume iz Kopenhagena koji su definisani na Savetu u Kopenhagenu 1993. godine. Opšti kriterijumi iz Kopenhagena podrazumevaju: stabilne demokratske institucije, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava i prava manjina; postojanje konkurentne tržišne ekonomije; usvajanje i sprovođenje pravnih tekovina EU.

Mastrihtski Ugovor – Ugovor o Evropskoj uniji (Maastricht Treaty)

Ugovor o EU potpisan je u Mastrihtu 1993. godine sa ciljem stvaranja ekonomske i monetarne unije država članica. U članu b. Ugovora se navode ekonomski ciljevi Unije koji podrazumevaju podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog i društvenog razvoja, stvaranje prostora bez unutrašnjih granica, jačanje privredne i društvene kohezije i uspostavljanje ekonomske i monetarne unije sa jedinstvenom monetom (evro)⁵⁸.

Memorandum o razumevanju (Memorandum of Understanding)

Memorandumi o razumevanju se odnose samo na IPA komponentu II. U pitanju su sporazumi koji se sklapaju između država koje učestvuju u programima prekogranične i transnacionalne saradnje u okviru deljenog upravljanja.

Okvirni sporazum (Framework Agreement)

Okvirni sporazum je bilateralni sporazum koji Evropska komisija potpisuje sa državama kandidatima i potencijalnim državama kandidatima, kako bi uredbe koje se odnose na instrumente za finansiranje EU bile obavezujuće i izvan granica EU. Okvirni sporazum za Srbiju je potpisan 29. novembra 2007. i ratifikovan je 26. decembra 2007. godine.

PHARE (Poland & Hungary Assistance for Reconstruction and Development)

PHARE je jedan od predpristupnih instrumenata Evropske unije osnovan uredbom Saveta iz 1989. godine, koji je kao ISPA, SAPARD i CARDS prethodio IPA. U početku se odnosio samo na tehničku pomoć državama kandidatima u procesu

⁵⁸ Gordana Ilić Gasmi, *Reforme Evropske unije – Institucionalni aspekti*, Beograd, 2004, str. 64-66

pristupanja, da bi vremenom prerastao u konkretne pomoći u oblasti infrastrukture i zaštite životne sredine. IPA.

Proces stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association Process)

Označava politiku EU prema državama zapadnog Balkana (tj. Srbiji, Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Crnoj Gori i Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244/1999 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija). Ovaj proces ima za cilj da obezbedi mir i stabilnost u regionu kroz jačanje demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije; promoviše slobodnu trgovinu i politički dijalog; širi mogućnost datih država za pristupanje EU.

SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

Jedan je od predpristupnih programa Evropske unije koje su koristile države kandidati u oblasti poljoprivrede i razvoja sela. Cilj ovoga programa je bio pomoć u rešavanju problema strukturnog prilagođavanja u poljoprivrednim sektorima i seoskim područjima, kao i pružanje pomoći u sprovođenju pravnih tekovina Zajednice u području zajedničke poljoprivredne politike.

Savet ministara (Council of the EU)

- Savet ministara sastoji se od predstavnika svake države članice na ministraskom nivou. Sastav Saveta se menja u zavisnosti od pitanja koja se razmatraju. Funkciju predsedavajućeg vrši svaka država članica naizmenično po šest meseci. Rad Saveta priprema Komitet stalnih predstavnika (KOREPER)⁵⁹.

Smernice za prijavljivanje (Guidelines for Applicants)

Smernice za prijavljivanje se objavljuju kada i poziv za dostavljanje predloga projekta i sadrže detaljne instrukcije o kriterijumima koji se moraju ispuniti kao i savete o tome kako aplicirati na otvoren konkurs.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (Stabilisation and Association Agreement)

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je tipska vrsta sporazuma koja se zaključuje između države nečlanice sa jedne strane i Evropske zajednice i svih država ponasob sa druge strane. Sadržina samog Sporazuma najviše zavisi od političke i ekonomske zainteresovanosti Evropske zajednice za određenu državu. Sporazumom se definišu razni aspekti međusobnih odnosa Evropske unije i države nečlanice, ali pre svega ekonomski odnosi⁶⁰.

⁵⁹ Gordana Ilić Gasmi, *Reforme Evropske Unije – Institucionalni aspekti*, Beograd, 2004, str. 85-87

⁶⁰ Budimir Stakic, *Primena sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropska unija – Srbija*, Poslovni biro, Beograd, 2010, str. 7

Strukturni fondovi (Structural funds)

Strukturni fondovi su deo regionalne politike Evropske unije koji za cilj imaju smanjenje jaza u razvoju između bogatijih i siromašnijih regija EU, kao i podsticaj privredne, socijalne i teritorijalne kohezije. U strukturne fondove EU spadaju: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond.

Tri stuba Evropske unije (Three pillars of EU)

Međusobni odnosi zemalja članica Evropske unije uređeni su trojkom strukturom koja se naziva 'tri stuba'. Prvi stub čine tri Evropske zajednice: Evropska zajednica, Evropska zajednica za atomsku energiju, Evropska zajednica za uglj i čelik. Drugi stub čine zajednička spoljna i bezbednosna politika, a treći stub se tiče saradnje država u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Twinning

Twinning projekti podrazumevaju dugoročno delegiranje (najmanje 12 meseci) državnog službenika iz neke države članice u istu takvu instituciju u zemlji korisnici. Cilj je pružanje saveta i podrške koju obezbeđuju države članice zemljama korisnicama IPA u pogledu usvajanja i sprovođenja pravnih tekovina EU.

Višekorisnički IPA program (IPA Multi-beneficiary Programme - IPA MB)

U okviru Komponente IPA I, Evropska komisija odobrava sredstva za dve vrste programa: nacionalne programe i višekorisničke programe. Sredstvima iz višekorisničkog IPA programa finansiraju se projekti regionalne saradnje. Implementacija višekorisničke IPA je centralizovana, tj. sve aktivnosti u vezi projekata odvijaju se u sedištu Evropske komisije u Briselu.

L I T E R A T U R A

LITERATURA

- Crnobrnja M., „*Evropska unija – 50 godina posle*“, Zbornik radova, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd, 2007.
- Divjak Tina, Prof. Dr Snežana Đorđević, Radojka Pavlović, „*Studija izvodljivosti stvaranja lokalnih partnerstava*“, Građanske inicijative, Beograd, 2012.
- Ilić Gasmi G., „*Pravo i osnovi prava Evropske unije*“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010.
- Ilić Gasmi G., „*Reforme Evropske unije*“, IGP Prometej, Beograd, 2004.
- Hartley T.C., „*Osnovi prava evropske zajednice*“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1998.
- Janković P., „*Vodič kroz pridruživanje Evropskoj uniji*“ Isac Fond, Beograd, 2007.
- Jovović D, Cvetanović S., „*Ekonomске integracije i Evropska unija*, Ekonomski fakultet u Prištini, 2010.
- Medović V., „*Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*“, Biblioteka Evropska unija, knjiga 7, Službeni glasnik, 2009.
- Mintas Hodak Lj., „*Europska unija*“, Mate d.o.o., Zagreb, 2010.
- Pejović A. i grupa autora, *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011
- Prokopijević M., „*Europska unija uvod*“, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Radosavljević D., Matijević N., „*Razvoj-institucije-proširenje*“, Fakultet za pravne i poslovne studije Novi Sad, Prometej, Novi Sad, 2009.
- Stakić B., Barać S., „*Međunarodne finansije*“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010
- Stakić B., „*Međunarodne finansijske institucije*“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2012.
- Stakić B., „*Primena sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropska unija – Srbija*“, Poslovni biro, Beograd, 2010.

Neautorizovani izvori:

- Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, „*Kako funkcioniše Evropska unija – Vaš vodič za institucije Evropske unije*“, Luksemburg – Kancelarija za zvanične publikacije Evropskih zajednica, 2007.
- Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, „*Razumevanje proširenja – politika proširenja Evropske unije*“, Luksemburg – Kancelarija za zvanične publikacije Evropskih zajednica, 2007.
- European Commision Enlargement Directorate General, „*The enlargement process and the three pre-accession instruments: Phare, Ispa, Sapard*“, Brussels, 2002

- Kancelarija za evropske integracije, „*Bukvar evropskih integracija*“, Beograd, 2009.
- Kancelarija za evropske integracije, „*Informacija o odnosima Srbije i Evropske unije i njihova perspektiva u 2012. godini*“, Beograd, 2012.
- Kancelarija za evropske integracije, „*IPA rečnik pojmova*“, Beograd, 2010.
- Kancelarija za evropske integracije, „*Kako, zašto, da li, kada...Evropska unija?*“, Beograd, 2010.
- Kancelarija za evropske integracije, „*Koraci ka Evropskoj uniji?*“, Beograd, 2010.
- Kancelarija za evropske integracije, „*Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU 2013-2016*“, Beograd, 2013
- Kancelarija za evropske integracije (Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji), „*Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*“, Beograd, 2005.
- Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, „*Razvoj odnosa i saradnje Republike Srbije i Evropske unije*“, Beograd
- Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, Sektor za fondove EU i razvojnu pomoć, IPA Programming and Project Preparation Facility, „*IPA za početnike*“, Beograd
- Vlada Republike Srbije, Ministarstvo finansija, „*Europa pripremi se – Priručnik za pripremu projekata finansiranih iz sredstava IPA*“, Beograd
- Vlada Republike Srbije, „*Memorandum Vlade Republike Srbije u vezi sa podnošenjem zahteva Republike Srbije za prijem u članstvo Evropske unije*“, Beograd, 2009.
- Vlada Republike Srbije, „*Nacionalni program za integraciju Srbije u EU*“, Beograd, 2008.
- Vlada Republike Srbije, „*Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći u periodu 2011-2013 godine*“, Beograd, 2011.
- Vlada Republike Srbije, „*Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima, između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane*“, Beograd
- Vlada Republike Srbije, „*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane*“, Beograd

Internet izvori:

www.coe.int

www.cor.europa.eu

www.curia.europa.eu

www.cvce.eu

www.dadalos-europe.org

www.evropa.gov.rs

www.europa.eu

www.emim.org

www.eib.org

www.ebrd.org

www.europarl.europa.eu

www.ec.europa.eu

www.european-council.europa.eu

www.eca.europa.eu

www.ecb.int

www.eesc.europa.eu

www.gradjanske.org

www.inkluzija.gov.rs

www.mfa.gov.rs

www.nbs.rs

www.skgo.org

www.seio.gov.rs