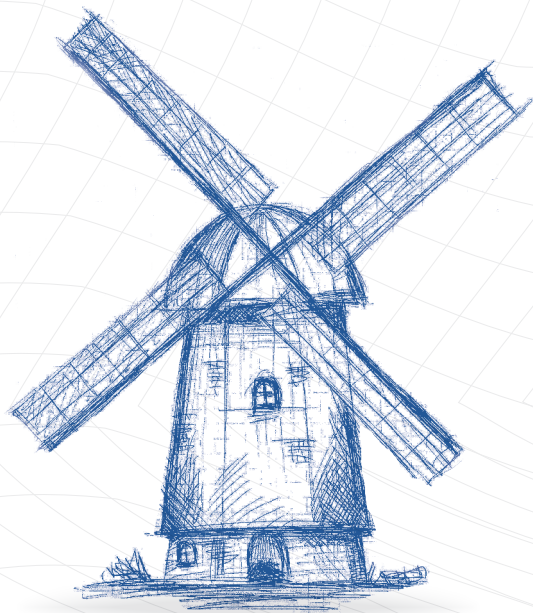


VODIČ KROZ IPA II

INSTRUMENT ZA PRETPRISTUPNU POMOĆ

2014-2020.



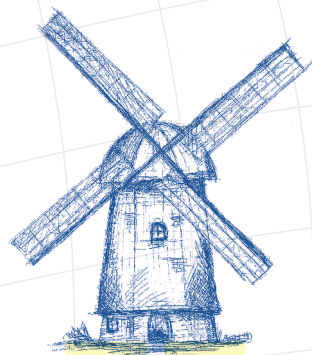
Evropski pokret
Srbija

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

VODIČ KROZ

IPA

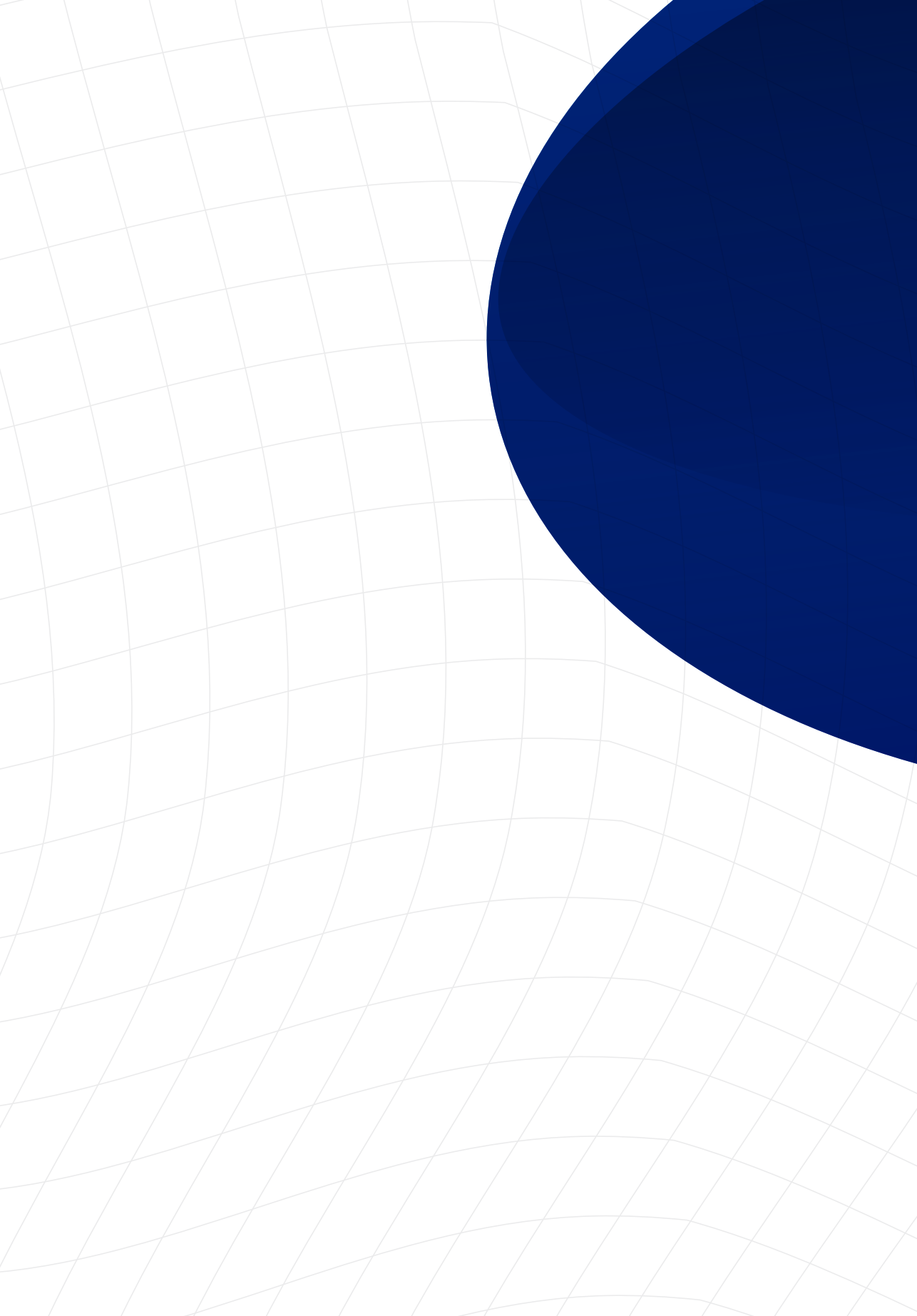


INSTRUMENT ZA PRETPRISTUPNU POMOĆ

2014-2020.

Andrija Pejović,
Mirjana Lazović,
Ognjen Mirić,
Ivan Knežević

BEOGRAD, 2014.



Predgovor

Intenziviranje procesa evropskih integracija otpočinjanjem pregovora za članstvo u Evropskoj uniji u januaru 2014. godine, donelo je velike izazove u pogledu reformi koje treba sprovesti u svim oblastima javnog sektora, privredi i društvu. Istovremeno, 2014. godina je prva godina nove sedmogodišnje finansijske perspektive Evropske unije, tokom koje će Srbiji biti omogućeno da koristi sredstva iz Instrumenta pretpristupne pomoći- IPA II. Ovo implicira potrebu veoma bliske veze između samog procesa pristupanja, obaveza i zahteva koje treba ispuniti tokom pregovora u okviru pojedinačnih poglavlja, i ovog finansijskog instrumenta čija je prvobitna namena upravo da podrži proces pristupanja. Ekonomska i finansijska situacija u zemlji kao i ograničene mogućnosti zaduživanja dodatno ističu značaj što efikasnijeg i efektivnijeg korišćenja ovog ali i ostalih instrumenata eksterne finansijske podrške. Pored značaja u finansijskom smislu, IPA II treba da omogući jačanje i izgradnju nacionalnih kapaciteta za upravljanje EU sredstvima, kako bi se na što bolji način pripremili za, znatno obimnije, strukturne i investicione fondove, koji će nam biti na raspolaganju kada postanemo zemlja članica EU.

Korišćenje i upravljanje IPA sredstvima je zahtevno u pogledu kapaciteta kako za pripremu tako i samo sprovođenje tih sredstava, tj aktivnosti koje se iz njih finansiraju. Stoga je od izuzetnog značaja da se krug institucija i organizacija, na svim nivoima, koje su upoznate i aktivne u

korišćenju IPA sredstava širi i znanje produbljuje. Prethodna finansijska perspektiva ostavila je za sobom mnogo uspešnih projekata i ostvarenih rezultata, izgrađenih kapaciteta i obučениh ljudi, izgrađenih partnerstava i uspostavljenih kontakata i mreža, ali i ukazala na slabe tačke i nedostatke koje treba da prevaziđemo kako bismo bili još uspešniji i efikasniji. U periodu kada željene ciljeve ne prati odgovarajući nivo raspoloživih resursa, još više dobijaju na značaju osnovni principi IPA II- odgovornost za rezultate, prioritizacija i partnerstvo.

Ana Ilić

Zamenik
direktora Kancelarije
za evropske
integracije-Koordinator
za fondove EU

Sadržaj

Uvod	7
1. Oblasti politika IPA II	15
1.1 Reforme kao deo priprema za članstvo u EU i izgradnju institucija i kapaciteta	17
1.2 Društveno-ekonomski i regionalni razvoj	20
1.3 Zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, unapređenje ravnopravnosti polova i razvoj ljudskih resursa.....	24
1.4 Poljoprivreda i ruralni razvoj.....	25
1.5 Regionalna i teritorijalna saradnja.....	26
2. Programiranje pomoći u okviru IPA II	29
2.1 Učešće civilnog društva u programiranju IPA.....	36
2.2 Sektorski pristup kao metod programiranja IPA u periodu 2014-2020.....	38
2.3 Budžetska pomoć.....	42
2.4 Metodologija za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata.....	46

3. Specifičnosti oblasti Regionalna i teritorijalna saradnja u okviru IPA II	51
3.1 Tematski prioriteti pomoći za oblast teritorijalne saradnje.....	52
3.2 Prekogranična saradnja između zemalja članica EU i korisnica IPA II.....	54
3.3 Programi prekogranične saradnje između zemalja korisnica IPA II ili između korisnica IPA II i zemalja u okviru Instrumenta evropskog susedstva	57
3.4 Programi teritorijalne i transnacionalne saradnje u kojima mogu da učestvuju korisnici iz Republike Srbije.....	59
3.5 Višekorisnička IPA II	61
4. Specifičnosti oblasti politike: Poljoprivreda i ruralni razvoj	65
4.1 Opisi mera.....	72
5. Indirektno upravljanje fondovima EU	83
5.1 Funkcije i institucije indirektnog upravljanja.....	86
Literatura	93

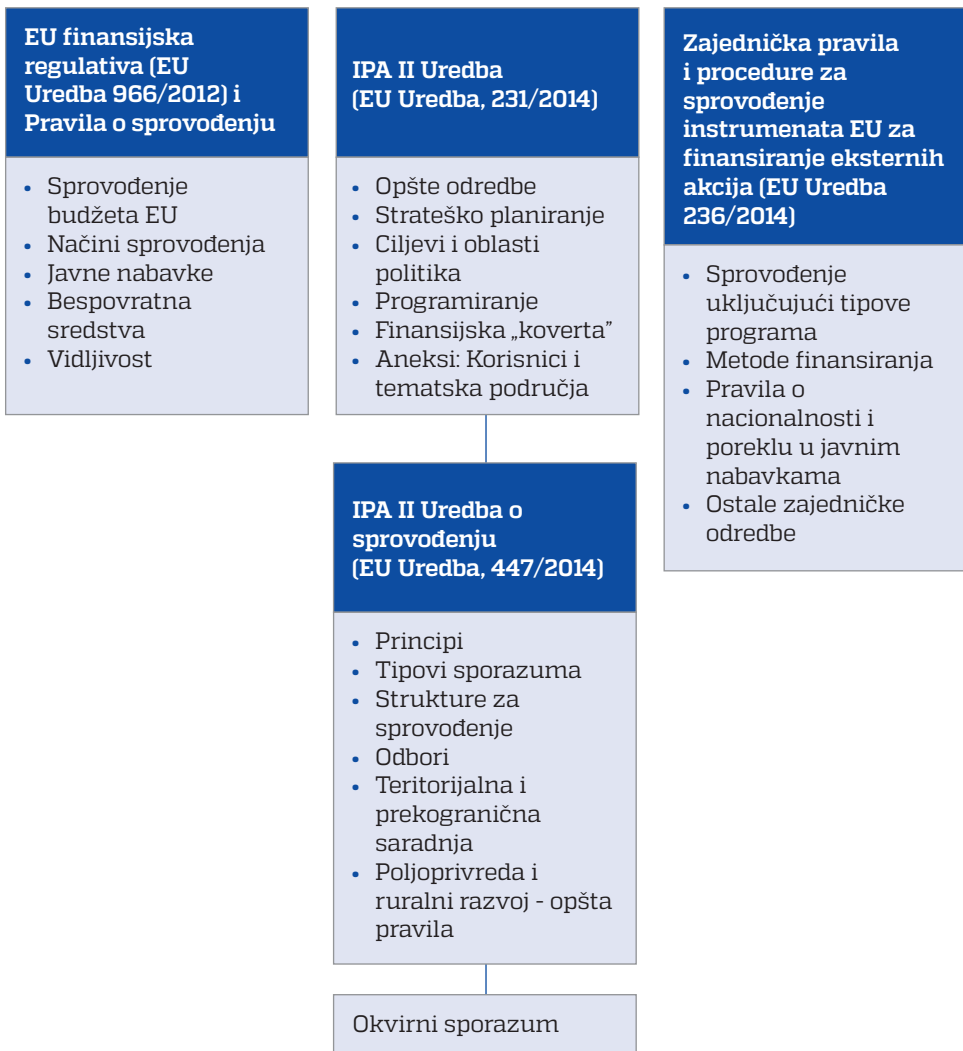
Uvod

Instrument za pretpristupnu pomoć – IPA II (***Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA II 2014-2020***) uspostavljen je Uredbom Evropskog parlamenta i Evropskog saveta br. 231/2014 od 11. marta 2014. godine, a koja se primenjuje retroaktivno od 1. januara 2014. godine¹. Ova Uredba je dopunjena Uredbom o zajedničkom sprovođenju br. 236/2014, koja predstavlja skup pojednostavljenih i usaglašenih pravila i procedura za sprovođenje svih akcionih instrumenata EU, kao i Uredbom o implementaciji IPA II br. 447/2014, usvojenom od strane Evropske komisije 2. maja 2014. Na taj način je Evropska komisija uspostavila jedinstveni instrument za pretpristupnu pomoć zemljama u procesu evropskih integracija za budžetski period od 2014. do 2020. godine. Uredbom IPA II, član 8, definisano je da Evropska komisija i korisnice IPA II zaključe Okvirne sporazume o sprovođenju pomoći. Okvirnim sporazumom se utvrđuju pravila za sprovođenje finansijske pomoći Unije u okviru IPA II prvenstveno u vezi sa upravljanjem IPA II, uključujući pravila programiranja, sprovođenja, finansijskog upravljanja, nadzora, kontrole i revizije, izveštavanja i zaštite finansijskih interesa.

Na Grafikonu 1 je prikazana hijerarhija dokumenata koji se odnose na IPA II.

.....
¹ Detaljnije videti na:

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2



Ukupan budžet IPA II za period 2014–2020. iznosi 11,7 milijardi evra. Prema usvojenoj Uredbi o uspostavljanju IPA II, od ukupnog navedenog iznosa sredstava do 4% sredstava će biti usmereno na programe prekogranične saradnje između zemalja korisnika IPA II i država članica, u skladu sa njihovim potrebama i prioritetima. Pored finansiranja naci-

onalnih programa kroz IPA II, pomoć u ključnim oblastima za podršku zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za ispunjavanje kriterijuma za pristupanje EU biće usmerena i kroz Višekorisničku IPA II. Okvirna alokacija sredstava za period 2014–2020. iznosi 2,959 milijardi evra, što je dvostruko više sredstava nego što je bilo izdvojeno za Višekorisničku IPA za period 2007–2013. godine. Korisnice pomoći kroz instrument IPA II u periodu 2014–2020. godine su Albanija, Bosna i Hercegovina, BJR Makedonija, Kosovo*², Crna Gora, Srbija i Turska.

Tabela 1: Indikativna alokacija IPA II korisnicama pomoći 2014–2020. (u milionima evra)

Korisnik pomoći	2014	2015	2016	2017	2018–2020.	UKUPNO
Srbija	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1.508,0
Albanija	83,7	86,9	89,7	92,9	296,3	649,4
Makedonija	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2
Kosovo	83,8	85,9	88,7	91,9	295,3	645,5
Crna Gora	39,5	35,6	37,5	39,6	118,5	270,5
Turska	620,4	626,4	630,8	636,4	1.940,0	4.453,9
Bosna i Hercegovina ³	-	-	-	-	-	-

Evropska komisija (EK) je kreirala novi Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA II) za period 2014–2020. godine, koji će biti bliže povezan sa

² *Ovim se ne prejudicira status Kosova i u skladu je sa Rezolucijom 1244 i mišljenjem MSP o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

³ Iznosi finansijske pomoći za BiH će biti utvrđeni kasnije tokom 2014. usled problema u funkcionisanju koordinacionih struktura za upravljanje fondovima na svim nivoima.

prioritetima proširenja EU i usmeren na dostizanje rezultata i strateški pristup ključnim reformama u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Ovaj pristup Evropske komisije je nametnuo i određene promene u programiranju i implementaciji IPA II instrumenta u odnosu na IPA I u periodu 2007–2013.

Jedna od bitnijih promena se odnosi na strukturu programa IPA II, u kojoj su sada, umesto postojećih 5 komponenti koje su bile karakteristične za IPA I, **uvedene oblasti politike (policy areas)**. Oblasti politike u okviru IPA II su:

- » Reforme kao deo priprema za članstvo u EU i izgradnja institucija i kapaciteta;
- » Društveno-ekonomski i regionalni razvoj;
- » Zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, unapređenje ravnopravnosti polova i razvoj ljudskih resursa;
- » Poljoprivreda i ruralni razvoj;
- » Regionalna i teritorijalna saradnja.

Pomoć u svih pet oblasti politika sprovodiće se kroz podršku reformama, usklađivanje zakona, izgradnju kapaciteta i investicije, dok će posebna pažnja biti posvećena dobroj upravi, vladavini prava i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Navedene oblasti politike su po sadržaju veoma slične komponentama IPA I i sada su dostupne svim zemljama korisnicama bez obzira na njihov status u procesu evropskih integracija (kandidati ili potencijalni kandidati za članstvo u EU).

Druga promena se odnosi na **sektorski pristup u planiranju** upotrebe sredstava IPA II. Sektorski pristup planiranju predstavlja praktičan pristup planiranju i upravljanju, koji jača veze između sektorskih politika, budžeta, aktivnosti i rezultata. Sredstva pretpristupnih fondova se usmeravaju na manji broj strateških sektora koji su zajednički identifikovani od strane EU i zemlje korisnice pomoći, pri čemu strategije definisane za definisane sektore u zemlji korisnici pomoći imaju vodeću ulogu u

programiranju upotrebe sredstava. Promena u pristupu programiranja sredstava pretpristupne pomoći je proizašla iz shvatanja Evropske komisije i ostalih aktera u procesu upotrebe IPA da dosadašnja praksa finansiranja pojedinačnih projekata usmerenih na zadovoljenje više prioriteta nije dala očekivane rezultate. Neophodno je bilo uvesti promene u pristupu kako bi umesto pojedinačnih projekata koji su usmereni na postizanje definisanih rezultata i specifičnih ciljeva, sredstva bila usmeravana na dostizanje ciljeva u određenim oblastima politike. Bez obzira na promenu pristupa u programiranju pomoći, ona će se i kroz IPA II sprovoditi kroz projekte. Međutim, umesto preovlađujućih samostalnih projekata koji će i dalje biti mogući, projekti će biti grupisani u Sektor-skim planskim dokumentima. Sektorski planski dokumenti treba da da osiguraju da će predloženi projekti biti međusobno usklađeni i da su ugrađeni u šire strategije na nivou sektora. Zbog toga treba imati u vidu da ovaj pristup može da bude primenjen u potpunosti samo u zemljama sa dobro razvijenim sistemom planiranja, jakim institucijama, sa državnom upravom koja nije politizovana i gde se strategije zajednički razvijaju uz učešće svih relevantnih aktera. **Više o sektorskom pristupu možete pročitati u poglavlju 2.2.**

Sledeća promena koju je donela IPA II jeste potreba da se obezbedi veća **komplementarnost sa zajmovima međunarodnih finansijskih institucija**. Prepristupna pomoć EU kroz IPA II je samo jedan od mogućih izvora finansijskih sredstava za finansiranje razvojnih projekata. Stoga je neophodno u fazi programiranja, kada se odlučuje o prioritetima za finansiranje, voditi računa o aktivnostima ostalih donatora i međunarodnih finansijskih institucija u zemljama korisnicama pomoći. Na taj način se ostvaruje bolja komplementarnost između EU i aktivnosti ostalih donatora, što za krajnji rezultat ima efektivnije i efikasnije korišćenje dostupnih finansijskih sredstava.

Jedna od novina u okviru IPA II se odnosi na **preuzimanje odgovornosti za implementaciju i upravljanje sredstvima** od strane zemlje korisnice

pretpristupne pomoći. Glavna motivacija za uvođenje 5 komponenti u okviru prethodnog IPA instrumenta bila je priprema zemalja kandidata za članstvo u EU za upravljanje sredstvima iz EU fondova kada postanu zemlje članice. Izgradnja Decentralizovanog sistema za implementaciju⁴ EU fondova i preuzimanje ovlašćenja za upravljanje sredstvima pretpristupne pomoći bio je ključni test za utvrđivanje sposobnosti zemalja kandidata za upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova EU. Zbog toga je u prethodnom periodu EU kroz IPA I pružala finansijsku pomoć kroz svih pet komponenti samo državama kandidatima za članstvo u EU, koje imaju akreditovan decentralizovan sistem upravljanja fondovima Evropske unije. U okviru IPA II, finansijska pomoć EU je na raspolaganju zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima, bez obzira na njihov status u procesu evropskih integracija uz obavezu postojanja adekvatnih institucija i strukture za implementaciju sredstava.

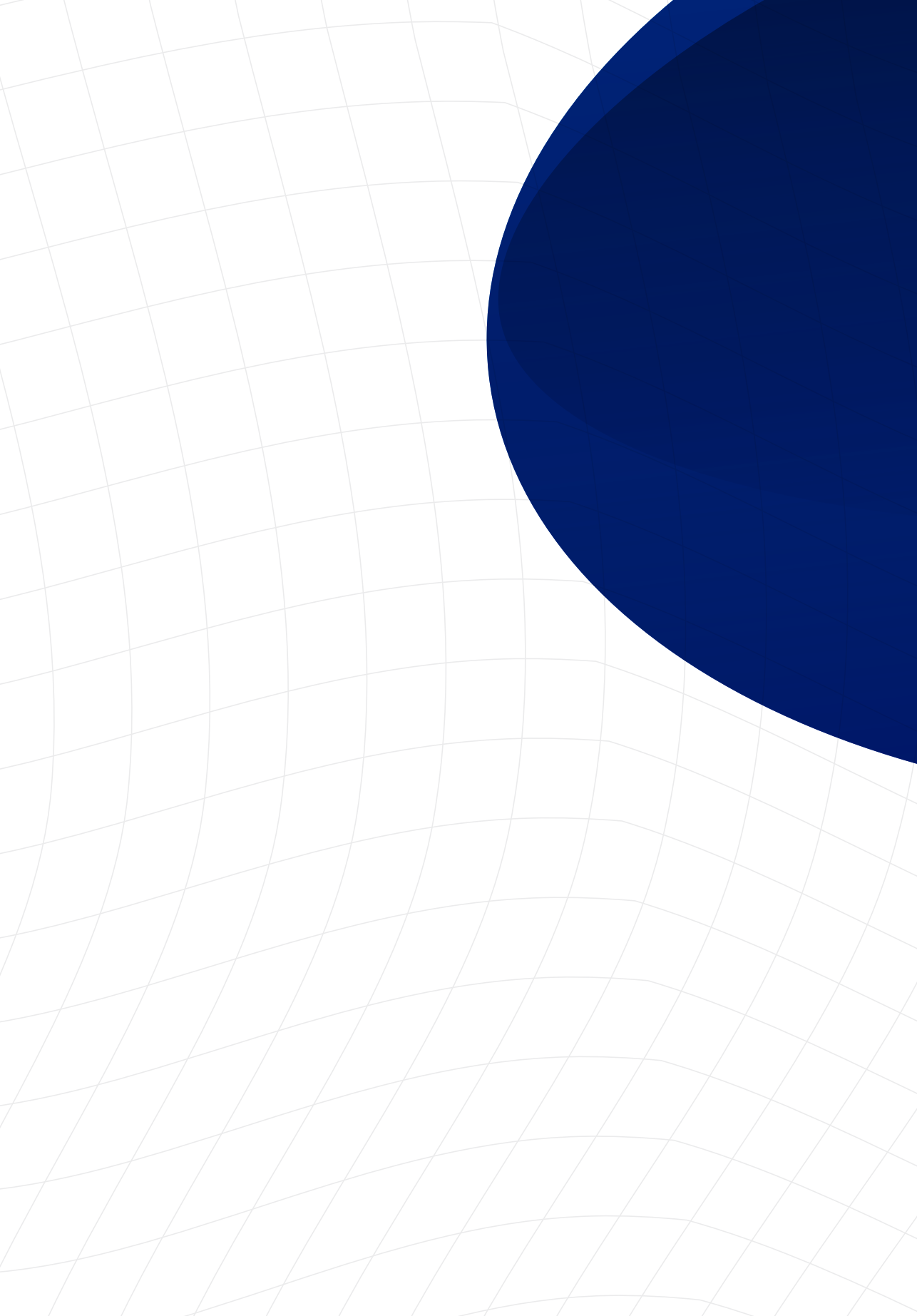
Četvrta promena se odnosi na uvođenje tzv. **sektorske budžetske pomoći**. Projekti neće biti jedini način sprovođenja pomoći kroz IPA II, već je u novom budžetskom periodu predviđena mogućnost da pomoć bude usmerena i kroz tzv. sektorsku budžetsku pomoć. U prethodnom budžetskom periodu postojala je mogućnost da država korisnica dobije finansijska sredstva kroz direktnu budžetsku podršku, ali je ta mogućnost bila korišćena samo u slučaju Srbije, koja je zbog ekonomske krize tražila i dobila budžetsku pomoć u iznosu od 100 miliona evra iz programa IPA 2009. **Više o budžetskoj pomoći možete pročitati u poglavlju 2.3.**

Poslednja promena se odnosi na uvođenje tzv. **nagrade za uspešne korisnike sredstava**. Uredba o uspostavljanju IPA II predviđa mogućnost da se obezbedi odgovarajući iznos pomoći koji bi ostao na raspolaganju

.....

⁴ Jedna od novina IPA II jeste promena terminologije, tako da se u novom budžetskom periodu umesto „decentralizovani sistem za implementaciju“ koristi termin „indirektno upravljanje“. Ovaj termin će se koristiti i u nastavku Vodiča.

u cilju nagrađivanja zemalja korisnica pomoći ukoliko se utvrdi da zemlja korisnica beleži poseban napredak u ispunjavanju kriterijuma za članstvo i/ili za efikasno sprovođenje pretpristupne pomoći, pri čemu zemlja korisnica postiže posebno dobre rezultate u vezi sa konkretnim ciljevima utvrđenim u indikativnim strateškim dokumentima za tu zemlju. Ukoliko napredak u procesu pridruživanja i/ili rezultati koji su postignuti od strane korisnika sredstava budu znatno ispod dogovorenih nivoa utvrđenih u indikativnom strateškom dokumentu za zemlju, Evropska komisija će prilagoditi proporcionalno izdvajanja za svaku zemlju u skladu sa definisanim indikatorima i definisanom procedurom ocene uspešnosti zemalja. Odgovarajući iznos sredstava će biti izdvojen za nagrade i biće izdvojen na osnovu procene učinka i napretka u periodu od nekoliko godina, ali ne kasnije od 2017. i 2020. godine.



1. Oblasti politika IPA II

IPA II teži ostvarivanju jednog opšteg i četiri specifična cilja.

Opšti cilj je pružanje podrške zemljama korisnicama u usvajanju i sprovođenju političkih, institucionalnih, pravnih, administrativnih, socijalnih i ekonomskih reformi koje se od njih zahtevaju u cilju usaglašavanja sa vrednostima Evropske unije i postepenog usklađivanja sa pravilima, standardima, politikama i praksama radi dostizanja punopravog članstva u EU. Ovom podrškom IPA II doprinosi stabilnosti, bezbednosti i prosperitetu zemalja korisnica pomoći.

Specifični ciljevi su:

- » **Podrška političkim reformama** kroz: jačanje demokratije i vladavine prava, uključujući nezavisno i efikasno pravosuđe; unapređenje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, poštovanje prava manjina, uključujući LGBTI osobe, unapređenje ravnopravnosti polova, zabranu diskriminacije i negovanje tolerancije, kao i slobode medija i kulturoloških različitosti; regionalnu saradnju i dobrosusedske odnose; unapređenje pomirenja i mera za izgradnju poverenja; borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala; jačanje javne administracije i dobre uprave na svim nivoima; mere za izgradnju kapaciteta radi poboljšanja sprovođenja zakona, upravljanja granicama i sprovođenja migracione politike; razvoj civilnog društva; poboljšanje socijalnog dijaloga i jačanje kapaciteta socijalnih partnera.

- » Podrška ekonomskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju u cilju pametnog, održivog i inkluzivnog rasta kroz: dostizanje standarda EU u ekonomiji, uključujući funkcionalnu tržišnu ekonomiju i fiskalno i ekonomsko upravljanje; ekonomske reforme neophodne za odolevanje konkurentskim pritiscima i snagama tržišta u EU, a koje istovremeno doprinose ostvarenju ciljeva u oblasti socijalnih prava i zaštite životne sredine; podsticanje zapošljavanja, mobilnosti radnika i razvoj ljudskog kapitala; poboljšanje socijalne i ekonomske inkluzije, posebno manjina i osetljivih grupa, uključujući osobe sa invaliditetom, izbeglice i raseljena lica; podsticanje inkluzivnog i integrisanog obrazovnog sistema i zaštitu i obnavljanje kulturnog nasleđa; razvoj fizičkog kapitala, uključujući unapređenje infrastrukture i povezivanje sa mrežama EU i regiona; jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacionih kapaciteta.
- » Jačanje sposobnosti zemalja korisnica pomoći na svim nivoima da ispunjavaju obaveze koje proističu iz članstva u EU kroz podršku postepenom usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i njihovom usvajanju i sprovođenju, uključujući pripreme za upravljanje strukturnim i kohezionim fondovima, kao i fondovima namenjenim poljoprivredi i ruralnom razvoju.
- » Jačanje regionalne i teritorijalne saradnje **zemalja korisnica pomoći**.

Kao što je već pomenuto, za ostvarenje prethodno nabrojanih ciljeva pomoć u okviru IPA II biće usmerena na **pet oblasti politika**: (1) reforme kao deo priprema za članstvo u EU i izgradnju institucija i kapaciteta; (2) društveno-ekonomski i regionalni razvoj; (3) zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, unapređenje ravnopravnosti polova i razvoj ljudskih resursa; (4) poljoprivreda i ruralni razvoj; (5) regionalna i teritorijalna saradnja, i to kroz reforme politika, usklađivanje zakonske regulative, izgradnju kapaciteta i investicije.

Kako bi se povećao efekat finansijske pomoći EU, a imajući u vidu nabrojane specifične ciljeve, ona će se koncentrisati na one prioritete u kojima su reforme i investicije najpotrebnije za ispunjavanje kriterijuma za članstvo, što se za svaku zemlju pojedinačno detaljnije definiše u **Indikativnom strateškom dokumentu (eng. *Indicative Strategy Paper*)**. Prema **Indikativnom strateškom dokumentu za Republiku Srbiju za period 2014–2020. godine**⁵, prioriteta u okviru pet oblasti politika i njima pripadajućih osam sektora su definisani na sledeći način:

1.1 Reforme kao deo priprema za članstvo u EU i izgradnju institucija i kapaciteta

▶ **Sektor Demokratija i uprava**

EU **podrška** će biti namenjena reformskim naporima u javnoj upravi kako bi se uspostavila profesionalnija, depolitizovanija i fiskalno odgovornija administracija. Takođe će se podržati naponi ka dostizanju funkcionalne tržišne ekonomije kroz jačanje ekonomske politike i njeno sprovođenje. Cilj je podrška reformi javnih finansija kao osnove društveno-ekonomskih i strukturnih reformi, i podrška ispunjavanju EU zahteva u poglavljima 5, 17 i 32. Što se tiče političkih i administrativnih reformi u vezi sa evropskim integracijama, cilj je podrška normalizaciji odnosa sa Kosovom, kao i zakonsko usklađivanje i izgradnja institucija, poput onih koje se odnose na upravljanje EU fondovima i pripremu investicionih projekata, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Potrebno je takođe podsticati okruženje koje je povoljno za aktivnosti civilnog sektora.

Očekivani rezultati su: ojačani kapaciteti demokratskih institucija, posebno skupštine, za efikasan nadzor; poboljšana koordinacija reforme

.....
⁵ Detaljnije videti na:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf

1. Oblasti politika IPA II

javne uprave; uspostavljen sistem koordinacije politika, planiranja i razvoja sa srednjoročnim planskim dokumentima i konsolidovanim sektorskim strategijama; uspostavljen meritokratski sistem državne uprave; poboljšano upravljanje javnom administracijom i pružanje usluga građanima i privrednim subjektima; poboljšana makroekonomska stabilnost kroz multilateralni nadzor i sprovođenje nacionalnog programa ekonomskih reformi; reformisano upravljanje javnim finansijama; sprovedeni sporazumi između Srbije i Kosova koji su podržani kroz pomoć EU; statistički metodi koje primenjuje Zavod za statistiku Srbije u skladu sa zahtevima Evropskog statističkog sistema; poboljšani administrativni kapaciteti, IT interkonektivnost i saradnja sa susednim državama u oblastima carina i oporezivanja; podržana harmonizacija sa pravnim tekovinama i izgradnja institucija i kapaciteta u onim oblastima koje ne spadaju u specifične sektore; poboljšan kapacitet za upravljanje EU fondovima; značajno poboljšana priprema investicionih projekata; poboljšana saradnja organizacija civilnog društva sa javnim institucijama; ojačani kapaciteti organizacija civilnog društva tako da povećaju njihovu autonomiju, reprezentativnost i odgovornost, kao i bazu članova, prikupljena sredstva i delotvornost.

Pomoć će se pružiti putem tvininga, tehničke pomoći, nabavke opreme i moguće putem javnih poziva za dostavljanje predloga projekata i direktnih grantova nacionalnim institucijama. Sektorska budžetska podrška može se uzeti u razmatranje od 2015. godine, posebno za podršku reformi javne uprave i upravljanju javnim finansijama, ukoliko Srbija ispuni preduslove za sektorsku budžetsku podršku. Komplementarna podrška reformi javne uprave, ekonomskoj upravi, kao i Zavodu za statistiku obezbeđena je iz IPA višekorisničkog programa. Iz IPA se može sufinansirati učešće u EU programima Herkul III (eng. **Hercule III**), Perikle 2020 (eng. **Pericles 2020**), Fiskalis 2020 (eng. **Fiscalis 2020**) i Carina 2020 (eng. **Customs 2020**).

► **Sektor Vladavina prava i osnovna prava**

Cilj podrške ovom sektoru je u skladu sa pregovaračkim okvirom za Srbiju koji pokriva poglavlja 23 i 24. Potrebno je, dakle, uskladiti zakonsku regulativu sa pravnim tekovinama EU u poglavljima 23 i 24 i izgraditi kapacitete za sprovođenje, naročito kroz podršku sprovođenju akcionog plana koji će biti pripremljen u okviru ovih poglavlja, kao i povećati demokratizaciju medija i slobodu izražavanja.

Očekivani rezultati su: jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i efikasnosti sudova, uključujući poboljšane tehničke i administrativne kapacitete mreže sudova i značajno smanjenje zaostalih predmeta; primena integrisanog pristupa sprečavanju korupcije i borbi protiv nje, uključujući delotvoran sistem zaštite uzbunjivača; obezbeđivanje osnovnih prava, uključujući zaštitu manjina, LGBTI osoba, kao i slobode izražavanja, naročito kroz poboljšan pristup pravdi, konzistentno sprovođenje anti-diskriminatornih politika i mera, povećanu transparentnost medija koji su finansirani u skladu sa EU standardima, i poboljšanim praćenjem evropskih medijskih standarda; primena integrisanog pristupa organizovanom kriminalu, uključujući poboljšane kapacitete policije za istrage, poboljšanu međuagencijsku saradnju i poboljšanu zaštitu svedoka u slučajevima organizovanog kriminala i žrtava trgovine ljudima; sprovođenje pristupa integrisanog upravljanja granicama sa ojačanom međugraničnom i međuagencijskom koordinacijom između granične policije, carine i fitosanitarnih službi; razvijen sveobuhvatni akcioni plan za Šengen čije je sprovođenje u toku; efikasno upravljanje migracijama; poboljšano upravljanje azilom u skladu sa zahtevima EU.

Podrška će se pružati kroz tvining, tehničku pomoć, nabavku opreme, pozive za dostavljanje predloga projekata i manje investicije (naročito u oblastima integrisanog upravljanja granicama i azila). Sektorska budžetska podrška može se razmotriti (ukoliko se ispune preduslovi) za podršku sprovođenju akcionih planova za poglavlja 23 i 24 od 2015.

U okviru IPA višekorisničkog programa ključni prioritet je podrška Regionalnom programu stambenog zbrinjavanja, ali će dalja podrška biti pružena i zaštiti svedoka, nadzoru nad granicama i upravljanju migracijama. IPA se može koristiti i za finansiranje učešća Srbije u EU programima Evropa za građane i građanke (eng. **Europe for Citizens**), Pravda (eng. **Justice**), Pravo i državljanstvo (eng. **Rights and Citizenship**), Fond za azil i migracije (**Asylum and Migration Fund**), Finansijski instrument za civilnu zaštitu (eng. **Civil Protection Financial Instrument**), kao i za Strand III (Mediji) programa Kreativna Evropa (eng. **Creative Europe**).

1.2 Društveno-ekonomski i regionalni razvoj

► Sektor Životna sredina

Cilj podrške ovom sektoru je usklađivanje zakonske regulative Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta za njeno sprovođenje. Cilj je, pored toga, razvijanje i poboljšanje infrastrukture, naročito u oblastima upravljanja otpadom, upravljanja vodama i tretmana otpadnih voda u urbanim područjima.

Očekivani rezultati u ovom sektoru su: usklađivanje zakonske regulative u Srbiji sa pravnim tekovinama EU u oblastima zaštite životne sredine i klimatskih promena i ojačan institucionalni okvir i administrativni kapaciteti za sprovođenje na centralnom i lokalnim nivoima vlasti; poboljšano upravljanje otpadom u skladu sa zahtevima EU, uključujući poboljšanu infrastrukturu i stope reciklaže na najvećim područjima za sakupljanje otpada; poboljšano upravljanje vodama i sakupljanje i tretman otpadnih voda u strateški najvažnijim aglomeracijama u skladu sa direktivama EU; na mreži područja NATURA 2000, odabranih na osnovu

čvrstih naučnih podataka, započeta odgovarajuća primena; poboljšana kvaliteta vazduha u skladu sa direktivom o industrijskim emisijama; povećan kapacitet za akcije u oblasti klimatskih promena; smanjenje emisija gasova koji izazivaju efekat staklene bašte do 2020.

Podrška će biti pružena kroz tvining, tehničku pomoć, pozive za dostavljanje predloga projekata, nabavku opreme i investicije. S obzirom da investicione potrebe sektora zaštite životne sredine u Srbiji znatno prevazilaze dostupne nacionalne i IPA fondove, dalje finansiranje, uključujući kombinovanje zajmova međunarodnih finansijskih institucija i IPA grantova, predviđeno je kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (eng. **Western Balkan Investment Framework - WBIF**), koji IPA fondove koristi iz IPA višekorisničkog programa. IPA se može koristiti i za finansiranje učešća u EU programima Život (eng. **LIFE**), sa dva potprograma za zaštitu životne sredine i klimatske akcije, i Kopernikus (eng. **Copernicus**).

► **Sektor Transport**

Cilj podrške je dalje usklađivanje zakonske regulative u sektoru transporta i poboljšanje kapaciteta za njeno sprovođenje. Potrebno je takođe podržati jačanje regionalne saradnje u skladu sa prioritetima Transportne opservatorije za jugoistočnu Evropu (SEETO), podsticati transport održivog karaktera i pružiti doprinos reformi železnice.

Očekivani rezultati su: usklađivanje zakonske regulative u oblasti transporta sa pravnim tekovinama EU i ojačan institucionalni okvir i administrativni kapacitet za njeno sprovođenje; poboljšana putna i železnička infrastruktura mreže SEETO (Transportna opservatorija jugoistočne Evrope), naročito koridori X i XI; poboljšani uslovi za plovidbu na koridoru VII u skladu sa standardima Dunavske komisije; poboljšani intermodalni transport; proces reforme železnice sproveden u skladu sa paketima EU železnica.

Podrška će biti pružena kroz tvining, tehničku pomoć, pozive za dostavljanje predloga projekata, nabavku opreme i investicije. Dalje finansiranje, uključujući kombinovanje zajmova međunarodnih finansijskih institucija i IPA grantova, predviđeno je kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF), koji IPA fondove koristi iz IPA višekorisničkog programa. Akcije koje su neophodne za sprovođenje projekata od zajedničkog interesa mogu biti podržane i kroz inicijativu Povezujemo Evropu (eng. **Connecting Europe Facility**), čiji su prioriteti u sektoru transporta, poput boljih prekograničnih veza, održive i efikasne železničke mreže i optimizacije integracije i interkonekcije različitih vidova transporta, u saglasnosti sa prioritetima pomoći za Srbiju.

► Sektor Energetika

U ovom sektoru **podrška EU** će biti namenjena povećanju energetske efikasnosti i konkurentnosti tržišta energije u Srbiji, povećanju sigurnosti snabdevanja i razvoju obnovljivih izvora energije.

Očekivani rezultati su sledeći: potpuno sprovođenje drugog nacionalnog akcionog plana za energetska efikasnost; potpuna liberalizacija energetske tržišta; povećano korišćenje obnovljivih izvora na 27% do 2020. godine; povećana sigurnost snabdevanja.

Pomoć će se pružati u vidu tvininga, tehničke pomoći, nabavke opreme i investicija. S obzirom da investicione potrebe energetske sektora u Srbiji znatno prevazilaze dostupne nacionalne i IPA fondove, dalje finansiranje, uključujući kombinovanje zajmova međunarodnih finansijskih institucija i IPA grantova, očekuje se kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF), koji IPA fondove koristi iz IPA višekorisničkog programa.

► Sektor konkurentnost i inovacije

Inovacije, povećan nivo konkurentnosti, podrška investicijama, povećanje produktivnosti i zaštite potrošača biće ključni za podizanje nivoa ekonomskog razvoja i životnog standarda. **EU podrška** će biti namenjena poboljšanju ukupnog poslovnog okruženja, strukturnim reformskim procesima, unapređenju istraživanja i razvoja i podršci malim i srednjim preduzećima.

Očekivani rezultati su: poboljšan ukupni poslovni ambijent kroz uprošćavanje regulatornog okvira i usklađivanje zakonske regulative sa pravnim tekovinama EU; poboljšan ekonomski ambijent kroz sprovođenje programa strukturnih reformi, posebno u delu koji se odnosi na restrukturiranje javnih preduzeća; smanjena digitalna nejednakost u Srbiji i digitalni jaz u odnosu na EU u skladu sa strategijom razvoja širokopojasnog pristupa; povećan kvalitet i kvantitet javnih i privatnih istraživanja i inovacija tako da omogući veći doprinos ekonomskom razvoju; poboljšano funkcionisanje poslovnog sektora, naročito malih i srednjih preduzeća, između ostalog i kroz pristup finansiranju.

Pomoć će biti pružena kroz tvining, tehničku pomoć, nabavku opreme i investicije, moguće i kroz pozive za dostavljanje predloga projekata i direktne grantove relevantnim nacionalnim institucijama. Može se razmotriti i sektorska budžetska podrška, naročito za proces strukturnih reformi koji je u toku, ukoliko Srbija ispuni potrebne preuslove. Kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) i inicijativu Razvoj preduzeća i inovacije (eng. **Enterprise Development and Innovation Facility - EDIF**) mogu se finansirati specifični infrastrukturni projekti u ovom sektoru. IPA se može koristiti i za finansiranje učešća u EU programima Horizont 2020 (eng. **Horizont 2020**), KOZME (eng. **COSME**) i Potrošač (eng. **Consumer**). Kao i u slučaju sektora transporta, akcije koje su neophodne za sprovođenje projekata od zajedničkog interesa mogu biti podržane i kroz inicijativu Povezujemo Evropu, čiji su prioriteti kada je reč o telekomunikacionim mrežama u saglasnosti sa prioritetima pomoći za Srbiju u ovom sektoru.

1.3 Zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, unapređenje ravnopravnosti polova i razvoj ljudskih resursa

► Sektor Obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika

Cilj je pružiti podršku reformi obrazovanja i obuke u skladu sa zahtevima tržišta rada, reformi zapošljavanja i politika socijalne zaštite, kao i socijalnoj inkluziji najranjivijih grupa. Podrška će se takođe pružiti zaštiti potrošača i zdravlja u skladu sa zahtevima EU.

Očekivani rezultati su: usklađivanje zakonske regulative sa pravnim tekovinama EU i ojačan institucionalni okvir i administrativni kapacitet za njeno sprovođenje; povećanje inkluzivnog rasta kroz sprovođenje Programa reforme politike zapošljavanja i socijalne politike; jačanje socijalnog dijaloga; reforma sistema obrazovanja i obuke koja je prilagođena potrebama tržišta rada u Srbiji; bolje usmeravanje i primenjivanje aktivnih politika tržišta rada; povećanje socijalne inkluzije najranjivijih grupa, naročito osoba sa invaliditetom, žena, dece i Roma, koje prate sistemski rešenja u obrazovanju, zdravstvu, stambenom zbrinjavanju, zapošljavanju i brizi o deci.

Podrška će se pružati kroz tvining, tehničku pomoć, nabavku opreme i manje investicije, moguće i kroz pozive za dostavljanje predloga projekata i direktne grantove relevantnim nacionalnim institucijama. Sektor-ska budžetska podrška može se razmotriti od 2015, posebno za sprovođenje strategije koja se odnosi na Rome, ukoliko Srbija ispuni potrebne preuslove za budžetsku pomoć. IPA se može koristiti i za finansiranje učešća u EU programima Erasmus+ (eng. **Erasmus+**), Zapošljavanje i socijalne inovacije (eng. **Employment and Social Innovation**) i Zdravlje za razvoj (eng. **Health for Growth**).

1.4 . Poljoprivreda i ruralni razvoj

▶ *Sektor Poljoprivreda i ruralni razvoj*

EU će podržati usklađivanje poljoprivredne politike u Srbiji sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom. **Cilj** je doprineti konkurentnom, održivom i efikasnom sektoru poljoprivrede, održati ruralne zajednice, poboljšati bezbednost hrane, veterinarske i fitosanitarne politike i zdravlje biljaka i životinja.

Očekivani rezultati su: postepeno usklađivanje poljoprivredne politike u Srbiji sa pravnim tekovinama EU, uključujući formiranje struktura i sistema neophodnih za uspostavljanje Zajedničke poljoprivredne politike (eng. **Common Agricultural Policy**); povećanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora Srbije kroz modernizaciju postrojenja za proizvodnju i preradu hrane kako bi odgovorila standardima zaštite životne sredine i bezbednosti hrane; uravnotežen teritorijalni razvoj ruralnih područja, uključujući diversifikaciju ekonomskih aktivnosti i investicija u ruralnu infrastrukturu; poboljšanje bezbednosti hrane u skladu sa standardima EU; primena veterinarskih i fitosanitarnih usluga i kontrola u skladu sa zahtevima EU; poboljšanje zdravlja životinja kroz iskorenjivanje i/ili bolju kontrolu bruceloze, leukoze goveda i tuberkuloze, besnila i klasične svinjske kuge.

Pomoć će se pružiti kroz, s jedne strane, izgradnju institucija i kapaciteta, a s druge, sedmogodišnji program ruralnog razvoja (IPARD). IPARD će pružiti investicionu podršku namenjenu jačanju konkurentnosti sektora proizvodnje i prerade hrane, koja će pomoći postepenom prilagođavanju standardima EU u oblastima higijene, bezbednosti hrane, veterine i zaštite životne sredine, kao i diversifikacije ruralne ekonomije. Kroz IPARD se može podržati i uspostavljanje proizvođačkih grupa, ruralna infrastruktura, obuka, uključujući i savetodavne službe, agro-ekološke sheme, kao i lokalne inicijative. IPARD će takođe jačati kapacitete relevan-

tnih struktura za upravljanje EU fondovima kako bi efikasno upravljale i sprovodile program u skladu sa zahtevima EU. Više detalja o IPARD-u možete pročitati u poglavlju 4.

1.5 Regionalna i teritorijalna saradnja

U novom budžetskom periodu 2014–2020. IPA II će nastaviti da pruža podršku programima i merama regionalne i teritorijalne saradnje i to pre svega kroz podršku programima prekogranične saradnje, kao i kroz mere koje uključuje više zemalja (tzv. Višekorisničku IPA II). U novom budžetskom periodu 2014–2020. IPA II će nastaviti da pruža podršku programima prekogranične saradnje između zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, kao i između njih i država članica EU sa kojima se graniče. Pored toga, IPA II će podržati učešće zemalja kandidata i potencijalnih kandidata u programima transnacionalne i međuregionalne saradnje sa zemljama članicama EU, kao i u programima prekogranične saradnje u okviru Instrumenta evropskog susedstva (ENI). Učešće u programima prekogranične saradnje i u programima transnacionalne i međuregionalne saradnje sa zemljama članicama EU dobar je način pripreme za članstvo u EU i upravljanje strukturnim fondovima. U slučaju zemalja Zapadnog Balkana, programi prekogranične saradnje imaju veliku ulogu u podsticanju pomirenja.

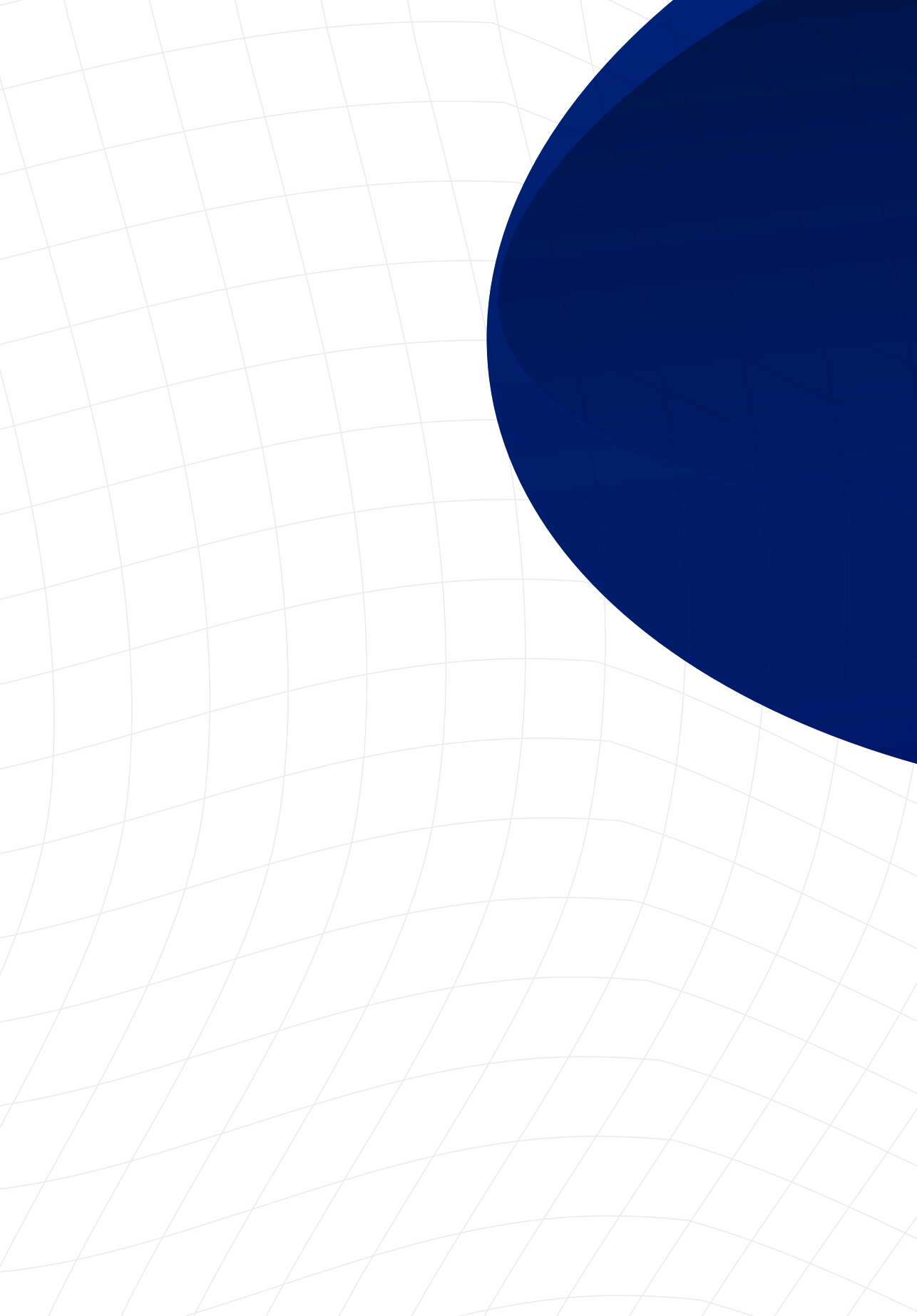
Što se tiče učešća zemalja korisnica IPA II u transnacionalnim programima saradnje u okviru cilja ERDF transnacionalne saradnje, IPA II korisnici imaju pravo da učestvuju u četiri programa : program „Dunav“, Jadransko-jonski program, program „Mediteran“ i program „Balkan Mediteran“. Geografski opseg Dunavskog i Jadransko-jonskog transnacionalnog programa odgovara teritoriji na koju se odnose odgovarajuće makroregionalne strategije EU. Prema pravilima Evropskih strukturnih i investicionih fondova 2014–2020, ovi programi će podržati implementaciju

strategija navedenih makroregionalnih strategija, uključujući i njihove upravljačke strukture.

Programi saradnje između zemalja koje koriste IPA za period 2014–2020. biće usmereni na društveno-ekonomski razvoj u pograničnim područjima, pri čemu najvažniji delovi ostaju akcije ljudi ljudima, razvoj ljudskih resursa i deljenje informacija.

Pomoć će primarno biti obezbeđena kroz bespovratna sredstva (grantove), a mogu se finansirati i investicije u zavisnosti od ciljeva pojedinih programa. Takođe će biti pružena tehnička pomoć institucijama uključenim u sprovođenje programa. Iskustva iz prethodnog programskog perioda 2007–2013. pokazuju da mnogi odobreni strateški projekti, uključujući ulaganje u infrastrukturu, zbog ograničenog kapaciteta korisnika da realizuju investicione projekte još uvek se ne sprovode. Da bi se ubuduće predupredile ovakve situacije, razmatra se uvođenje intenzivnije tehničke podrške korisnicima.

Više detalja o regionalnoj i teritorijalnoj saradnji možete pročitati u poglavlju 3.



2. Programiranje pomoći u okviru IPA II

Programiranje IPA II (u daljem tekstu: programiranje) predstavlja složen proces identifikacije potreba, odnosno prioritetnih ciljeva unutar pojedinačnih sektora, definisanje aktivnosti, procedura, kao i vremenskih rokova u postupku pripreme i selekcije predloga projekata koji treba da doprinesu realizaciji utvrđenih ciljeva.

Ovaj postupak se odvija kroz sveobuhvatan konsultativni proces u koji su aktivno uključeni svi ovlašćeni predlagači projekata, Evropska komisija, bilateralni i multilateralni donatori, predstavnici organizacija građanskog društva, kao i jedinice lokalne samouprave. Navedeni akteri aktivno učestvuju u svim fazama programiranja, počev od: 1) procesa identifikovanja dugoročnih i srednjoročnih sektorskih ciljeva, 2) preko prioritizacije dugoročnih i srednjoročnih sektorskih ciljeva u vidu formulisanja određenih sektorskih mera, i 3) operacionalizacije srednjoročnih sektorskih mera u vidu pripreme predloga projekata za finansiranje iz godišnje alokacije.

Strateški osnov ili okvir za programiranje IPA čine dve vrste strateških dokumenata:

- **Nacionalna planska dokumenta** (npr. dokument „Potrebe Republike Srbije za međunarodnom razvojnom pomoći u periodu 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine”, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (2014–2018), sektorske strategije, i dr.) i

- **Strateška planska dokumenta Evropske unije** (npr. Strategija o proširenju⁶, Indikativni strateški dokument za Srbiju 2014–2020, Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije, i dr.)

Faza identifikovanja dugoročnih i srednjoročnih sektorskih ciljeva obuhvata pripremu Indikativnog strateškog dokumenta za Srbiju 2014–2020. S druge strane, na državi korisnici IPA je da obezbedi odgovarajući strateški okvir koji će predstavljati osnovu za pripremu Strateškog dokumenta. U slučaju Republike Srbije takav dokument je „**Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći u periodu 2014– 2017, sa projekcijama do 2020. godine**”. Oba dokumenta sadrže prioritete dugoročne i srednjoročne ciljeve koji su za pojedinačne sektore definisani u konsultativnom postupku sektorskih radnih grupa, bilateralnih donatora, predstavnika organizacija građanskog društva i organa lokalne samouprave. Pored toga, ovi dokumenti obrađuju i očekivane mere za sprovođenje prioriteta ciljeva. Njihova izrada je zasnovana i na prethodno sprovedenoj oceni efekata projekata iz prethodnog budžetskog perioda koja je sprovedena tokom 2012. i 2013. godine⁷. Sprovođenje ove faze počinje pre početka IPA budžetskog perioda (u periodu 2012–2014. godine).

Faza prioritizacije dugoročnih i srednjoročnih sektorskih ciljeva obuhvata izradu sektorskih planskih dokumenata za svaki od utvrđenih sektora. Sektorski planski dokumenti se pripremaju za period 2014–2017. godine, nakon toga za period 2017–2020. godine, i definišu sektorske prioritete i akcije za njihovo sprovođenje. Pored toga, sektorski planski dokumenti definišu i institucionalni okvir za programiranje i sprovođenje projekata i indikativne alokacije sredstava. Ova faza se sprovodi godinu dana pre početka IPA budžetskog ciklusa i prve godine budžetskog

.....
⁶ Dokument koji utvrđuje dugoročne ciljeve zemlje za koju je dokument pripremljen i koji su podržani kroz fondove EU.

⁷ Videti na:
<http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/Documents.aspx> (Dokumenti→Evaluacije)

ciklusa (2013–2014. godina) i zatim se ponavlja na polovini budžetskog perioda (2017–2018. godina). Sektorski planski dokument za poljoprivredu i ruralni razvoj trebalo bi da obuhvati i IPARD mere koje se detaljnije razrađuju u IPARD programu. Kada su u pitanju programi prekogranične i teritorijalne saradnje, ova faza podrazumeva izradu Operativnih programa za svaki od programa posebno i to za period 2014–2020.

Faza operacionalizacije srednjoročnih sektorskih mera obuhvata pripremu predloga projekata (tzv. Akcionih dokumenata) za finansiranje iz godišnje alokacije. Formulacija predloga projekata se vrši na sektorskoj osnovi, pri čemu su ključni partneri ovlašćeni predlagači projekata, odnosno, ministarstva i posebne organizacije osnovane Zakonom o ministarstvima, službe Vlade, Narodna banka Srbije i Narodna skupština. Ministarstva su u obavezi da obezbede koordinaciju i konsultacije sa svim zainteresovanim stranama (organizacijama, institucijama, javnim preduzećima, organizacijama civilnog društva) u okviru njihove nadležnosti, kao i da formalno odobre predloge projekata koje iniciraju zainteresovane strane. Faza formulacije predloga projekata obično počinje početkom kalendarske godine i traje do kraja iste kalendarske godine. Bitno je napomenuti da formulacija nacrta predloga projekata u tekućoj programskoj godini obuhvata projekte čiji se početak realizacije očekuje tokom naredne dve godine⁸.

.....

⁸ U izuzetnim slučajevima, u zavisnosti od hitnosti/ prioriteta, pripremljenosti projektne dokumentacije, kao i mogućnosti da se donatorska sredstva obezbede i budu brzo raspoloživa za finansiranje tih projekata, ovaj proces može obuhvatiti i projekte čija će realizacija otpočeti tokom tekuće programske godine.

2. Programiranje pomoći u okviru IPA II

Na Grafikonu 2 prikazana je hijerarhija IPA programskih dokumenata:



Sve tri navedene ključne faze tokom procesa programiranja IPA obuhvataju mnoge operativne korake, kao što su organizovanje tehničkih sastanaka, obuka državnih službenika, ocena kvaliteta dokumenata i njihovo unapređivanje, itd.

Nacionalni IPA koordinator, odnosno Sektor za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojnoj pomoći Vlade Kancelarije za evropske integracije, u svojstvu tehničkog sekretarijata nacionalnog IPA koordinatora, organizuje i sprovodi proces programiranja. Proces programiranja regulisan je odgovarajućim akcionim planom. U ovom procesu Sektor deluje kao centralna institucija za komunikaciju i koordinaciju prema EK i saraduje sa nadležnim ministarstvima i drugim zainteresovanim stranama u identifikaciji i utvrđivanju prioriteta, kao i formulisanju predloga projekata tokom procesa programiranja.

Ovlašćeni predlagači projekata su resorna ministarstva i posebne organizacije⁹, službe Vlade, Narodna skupština i Narodna banka Srbije. Uloga ovlašćenih predlagača projekata, prevashodno, preko svojih predstavnika u sektorskim radnim grupama, usmerena je na utvrđivanje prioriteta za finansiranje iz IPA u ciklusu programiranja, formulisanje nacрта

⁹ Prema Zakonu o ministarstvima.

predloga projekata u zahtevanom formatu, njihovo unošenje u ISDAKON IS¹⁰, aktivno učešće na konsultativnim sektorskim sastancima, kao i obezbeđivanje koordinacije i uključivanja svih relevantnih institucija u okviru svojih nadležnosti u proces programiranja.

Potencijalni predlozi projekata nezavisnih državnih institucija koje su odgovorne Narodnoj skupštini se pripremaju u konsultacijama sa NI-PAK tehničkim sekretarijatom.

Učešće ostalih državnih institucija, javnih preduzeća, organa lokalne samouprave i AP Vojvodine u procesu programiranja međunarodne pomoći koordiniraju nadležna resorna ministarstva, a njihova uloga prevažno podrazumeva definisanje prioriternih predloga projekata za finansiranje iz međunarodne pomoći, pripremanje projektnih predloga i njihov unos u ISDAKON IS, u dogovoru sa predstavnicima resornih ministarstava.

Kancelarija za evropske integracije obezbeđuje odgovarajuće učešće organizacija građanskog društva u procesu programiranja kroz SEKO mehanizam¹¹. U radu sektorskih radnih grupa jedinice lokalnih samouprava predstavljene su kroz Stalnu konferenciju gradova i opština.

Predstavnici razvojnih partnera, odnosno donatorske zajednice, učestvuju u procesu programiranja obezbeđivanjem podataka o očekivanoj pomoći u narednom srednjoročnom periodu, kao i procedurama, pravilima i prioriternim oblastima njihovih projekata, mogućnošću za koordinaciju i komplementarnost sa IPA projektima.

.....

¹⁰ Videti na: www.evropa.gov.rs

¹¹ Videti: www.cdspreclaze.org.rs

Imajući u vidu komplikovan proces programiranja i veliki broj institucija i zainteresovanih strana uključenih u ovaj proces¹², u cilju efikasnog i koordiniranog procesa programiranja IPA, formirano je **10 sektorskih radnih grupa** (u daljem tekstu: radne grupe):

- » Sektorska radna grupa za pravdu;
- » Sektorska radna grupa za unutrašnje poslove;
- » Sektorska radna grupa za reformu javne uprave;
- » Sektorska radna grupa za konkurentnost;
- » Sektorska radna grupa za ljudske resurse i društveni razvoj;
- » Sektorska radna grupa za saobraćaj;
- » Sektorska radna grupa za energetiku;
- » Sektorska radna grupa za životnu sredinu i klimatske promene;
- » Sektorska radna grupa za poljoprivredu i ruralni razvoj;
- » Sektorska radna grupa za građansko društvo, medije i kulturu.

Zadaci radnih grupa su: davanje preporuka o dugoročnim i srednjoročnim prioritetima, prioritetima za godišnje programiranje IPA, identifikacija predloga projekata u toku programiranja IPA, identifikovanje nedostataka i problema tokom procesa programiranja IPA i predlaganje mera nadležnoj/im institucijama za njihovo otklanjanje, razmatranje mogućnosti za nacionalno sufinansiranje predloženih projekata, analiza projekata u procesu realizacije i njihove povezanosti sa ranije odobrenim projektima i projektima koji se predlažu za realizaciju u budućnosti itd. U radu radnih grupa učestvuju svi državni organi čije nadležnosti su u vezi sa određenim sektorom, kao i organizacije civilnog društva koje su predstavljene kroz SEKO mehanizam, jedinice lokalne samouprave koje predstavlja Stalna konferencija gradova i opština i AP Vojvodina.

¹² U radu sektorskih radnih grupa učestvuju ministarstva, agencije, službe, civilno društvo, SKGO koji predstavlja jedinice lokalnih samouprava, donatori, itd.

Tabela 2: Kalendar procesa programiranja

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Indikativni strateški dokument za Srbiju								
	Sektorski dokumenti				Sektorski dokumenti			
		Akcioni dok.	Akcioni dok.	Akcioni dok.	Akcioni dok.	Akcioni dok.	Akcioni dok.	Akcioni dok.
	CBC Operativni programi							
	IPARD program ¹³							

Proces programiranja se završava potpisivanjem finansijskih sporazuma. Nakon potpisivanja finansijskih sporazuma počinje faza ugovaranja projekata i njihovog sprovođenja (u slučaju programa prekogranične saradnje i IPARD programa počinje raspisivanje poziva koje se ponavlja u određenim vremenskim intervalima tokom budžetskog perioda). Ugovaranje projekata vrši **Organ za ugovaranje** (Sektor za ugovaranje i finansiranje programa finansiranih iz sredstava EU¹⁴, Ministarstva finansija, a u slučaju IPARD programa Uprava za agrarna plaćanja¹⁵ i u slučaju programa prekogranične saradnje sa državama članicama Upravljačko telo programa) i može da traje do tri godine od momenta potpisivanja Finansijskog sporazuma. Sredstva koja ne budu ugovorena u navedenom periodu ostaju neiskorišćena. Dužina trajanja pojedinačnih projekata utvrđuje se u procesu programiranja.

¹³ Usvajanje IPARD programa zavisi od prenosa nadležnosti za indirektno upravljanje IPARD sredstvima, tako da se kalendar aktivnosti može pomeriti u zavisnosti od momenta prenosa nadležnosti.

¹⁴ Videti: <http://www.cfcu.gov.rs/>

¹⁵ Videti: <http://uap.gov.rs/>

2.1 Učešće civilnog društva u programiranju IPA

Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije je u martu 2011. uspostavila konsultativni mehanizam sa organizacijama civilnog društva i uključila ih u određivanje nacionalnih prioriteta za finansiranje iz IPA i druge međunarodne razvojne pomoći u različitim oblastima, kao i praćenje njihove primene. Konsultativni mehanizam poznat je pod nazivom SEKO mehanizam zbog ključnih subjekata mehanizma - Sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO). SEKO su odabrani konzorcijumi organizacija civilnog društva od minimum tri, a maksimalno pet organizacija od kojih je jedna vodeća, dok je oko svakog konzorcijuma formirana mreža OCD.

Svaka SEKO predstavlja jedan sektor. U prethodnom periodu bilo je definisano sedam sektora: vladavina prava; reforma državne uprave; građansko društvo, mediji i kultura; razvoj ljudskih resursa; poljoprivreda i ruralni razvoj; životna sredina i energetika; konkurentnost. Mehanizam je zamišljen kao etapni proces konsultacija u kojima predstavnici SEKO obavljaju konsultacije unutar sopstvenih mreža u vezi sa predlozima projekata za IPA, bilateralnu pomoć i druge izvore međunarodne razvojne pomoći. Kancelarija za evropske integracije je od programiranja IPA 2013 uključila SEKO u proces programiranja od faze identifikacije projektnih ideja, u vidu organizovanja sastanaka sektorskih radnih grupa u kojima učestvuju predstavnici resornih ministarstava i SEKO, čime je predstavnicima SEKO omogućeno i iznošenje projektnih ideja.

Uprkos nesumnjivom kvalitativnom skoku koji je donelo uspostavljanje prvog formalnog mehanizma saradnje sa civilnim društvom u oblasti programiranja međunarodne pomoći, kvalitet konsultacija je ipak ostao ograničen. Razlozi za to svakako, između ostalog, leže u nedovoljno definisanom kalendaru programiranja, potom kratkim vremenskim periodima za izvođenje konsultacija, nedostatku kapaciteta OCD uključenih u SEKO mehanizam, nepromenljivošću strukture SEKO, a delom i u odsustvu komunikacije sa resornim ministarstvima.

U julu 2014. godine otvoren je novi poziv Kancelarije za evropske integracije organizacijama civilnog društva za prijavu za odabir SEKO, koji bi trebalo da omogući unapređenje funkcionisanja SEKO mehanizma i uklanjanje uočenih nedostataka. Mandat SEKO mehanizma je najpre jasnije definisan i precizirane su aktivnosti u okviru oblasti planiranja, programiranja, praćenja i izveštavanja o međunarodnoj pomoći, sa posebnim fokusom na razvojnu pomoć EU, u kojima SEKO učestvuju. Takođe je predviđena izrada detaljnog godišnjeg kalendara aktivnosti koji pokriva celokupni mandat SEKO mehanizma istovremeno sa godišnjim kalendarom aktivnosti za programiranje, praćenje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojnoj pomoći Republici Srbiji.

Sektori i tematske oblasti su definisani u skladu sa Nacionalnim strateškim dokumentom „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine“. **Broj sektora** je povećan na devet i to: (1) pravda, (2) unutrašnji poslovi, (3) reforma javne uprave, (4) konkurentnost, (5) energetika, (6) životna sredina i klimatske promene, (7) saobraćaj, (8) ljudski resursi i društveni razvoj, (9) poljoprivreda i ruralni razvoj, dok tri tematske oblasti (kultura, mediji i civilno društvo) zajedno čine jedan SEKO sektor. Novina novog poziva za odabir SEKO je i uvođenje sistema „stepenovanja“ učešća organizacija članica određene SEKO mreže (podela članova SEKO mreža na aktivne učesnike i posmatrača), kao i uspostavljanje Saveta SEKO mehanizma. Pored toga, SEKO su u obavezi da na osnovu godišnjeg indikativnog kalendara Kancelarije za evropske integracije izrađuju godišnje programe rada. Više o aktivnostima SEKO organizacija videti na <http://www.cdspreidlaze.org.rs/>

2.2 Sektorski pristup kao metod programiranja IPA u periodu 2014–2020.

U periodu 2007–2010. godina Evropska komisija je sprovela nekoliko evaluacija prve IPA komponente i one su ukazale na nedostatak strateškog usmerenja pojedinačnih projekata, kao i na nedostatak u postizanju očekivanih rezultata. Utvrđeno je da je prva IPA komponenta bila sačinjena od pojedinačnih projekata koji su pripremani na godišnjem nivou i u pojedinim slučajevima su se razlikovali od onoga što su radile vlade tokom određene godine. Pored toga, većina projekata je targetirala specifične probleme i bila je izrađena od strane male grupe stručnjaka u okviru određene institucije, a ciljevi i rezultati formulisani u okviru IPA projekata često nisu imali pokazatelje na osnovu kojih bi se utvrdila njihova ostvarenost. Zbog ovih nalaza Evropska komisija podržala je korišćenje sektorskog pristupa u planiranju pretpristupnog instrumenta IPA i koordinaciji pomoći za period 2014–2020.

Sektorski pristup planiranju možemo okarakterisati kao proces usmeren na razvoj usaglašenih sektorskih politika i strategija, proces koji definiše način zajedničkog rada vlade, donatora i drugih ključnih aktera u okviru određenog sektora u cilju postizanja značajnijih, održivih i opipljivih rezultata. On predstavlja praktičan pristup planiranju i upravljanju, koji jača veze između sektorskih politika, budžeta, aktivnosti i rezultata. U praksi sektorski pristup podrazumeva:

- Definisane nacionalne politike/strategije za svaki od definisanih sektora;
- Jasno definisan i funkcionalan institucionalni okvir sa vodećom institucijom na nivou sektora;
- Uspostavljen mehanizam koordinacije nacionalnih institucija i donatora;

- Postojanje srednjoročne budžetske perspektive i povezanost prioriteta sa izvorima finansiranja;
- Uspostavljen mehanizam praćenja sprovođenja sektorskih strategija i projekata, kao i ocenjivanja njihove uspešnosti;
- Efikasan, efektivan i transparentan sistem javnih finansija i postojanje projektovanog makrofinansijskog okvira u kom će sektorske politike biti sprovedene kao dva uslova koji su naročito bitni u slučaju budžetske pomoći.

Procena da neki od ovih uslova nisu u potpunosti ispunjeni ne bi trebalo po automatizmu da ukaže da sektorski pristup nije moguće uspostaviti. Naprotiv, ovakva procena bi ukazala u kom pravcu je potrebno usmeriti izgradnju kapaciteta u cilju uvođenja sektorskog pristupa. Prva tri uslova čine minimum kako bi se zaključilo da li je određeni sektor na putu uvođenja sektorskog pristupa.

Da bi uopšte govorili o sektorskom pristupu, prvi korak je definisanje sektora. Sektor se može definisati kao jasno zaokružena oblast javne politike koja se odnosi na određen broj srodnih izazova koji se targetiraju koristeći određene ljudske i finansijske resurse pod nadležnošću određenih državnih organa. **Glavni kriterijumi za identifikovanje sektora** su:

- » Značaj sektora za pristupanje EU (npr. kriterijumi iz Kopenhaga, Nacionalni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, Izveštaj o napretku), odnosno za nacionalni društveno-ekonomski razvoj;
- » Sektor bi trebalo da bude dovoljno širok da bi se osiguralo davanje značajnog doprinosa pristupanju EU, odnosno društveno-ekonomskim razvojnim ciljevima, dok bi u isto vreme, trebalo da bude dovoljno uzak da obezbedi fokus višegodišnjeg finansiranja i da održi institucionalnu koherentnost (ograničavanjem broja i opsega institucija i oblasti koje su uključene);
- » Sektor treba da ima jasno uspostavljen institucionalni okvir, institucionalno vodstvo i odgovornosti, idealno bi trebalo da bude jedna rukovodeća nacionalna institucija;

2. Programiranje pomoći u okviru IPA II

- » Sektor treba da ima jasnu vezu sa izvorima finansiranja iz nacionalnog budžeta i njegovim planiranjem.

Sektori definisani u dokumentu „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“, koji je Vlada usvojila 8. novembra 2013. godine na predlog Kancelarije za evropske integracije, ispunjavaju navedene kriterijume. Ti sektori su: 1. pravda, 2. unutrašnji poslovi, 3. reforma javne uprave, 4. konkurentnost, 5. životna sredina i klimatske promene, 6. energetika, 7. saobraćaj, 8. ljudski resursi i socijalna inkluzija i 9. poljoprivreda i ruralni razvoj. Pored devet sektora, dokument obrađuje i tri tematske oblasti: a) civilno društvo, b) kultura i c) mediji. Kao **multidisciplinarna pitanja** definisani su regionalni/ lokalni razvoj i suzbijanje diskriminacije¹⁶. U skladu sa zahtevima sektorskog pristupa, za svaki od navedenih sektora neophodno je definisati strateški okvir, institucionalni okvir, vodeću instituciju i koordinacione mehanizme za sprovođenje strateškog okvira, mehanizme koordinacije donatorskih aktivnosti, vezu sa srednjoročnim planiranjem budžeta i mehanizme praćenja sprovođenja sektorske politike i ocenjivanje efekata mera koje se sprovode. Navedena sektorska podela prihvaćena je i u okviru Indikativnog strateškog dokumenta za Srbiju 2014–2020, s tim što su nazivi sektora nešto drugačiji.

S druge strane, Uputstvo za izradu programskog budžeta¹⁷ definiše 24 sektora. Određen broj ovih sektora ispunjava uslove sektorskog pristupa (npr. zaštita životne sredine, energetika, mineralne sirovine i rudarstvo), dok se za većinu njih uočava pravac definisanja prema sastavu Vlade, odnosno pojedinačnim ministarstvima. Ali isto tako bitno je da ovaj dokument prepoznaje sektorski pristup na nivou razvojne pomoći i pra-

¹⁶ Vlada Republike Srbije, **Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine**, 2013, str. 10.

¹⁷ Ministarstvo finansija, **Uputstvo o programskom budžetu**, 2014, str. 32.

vi paralelu sa sektorima definisanim u okviru dokumenta „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“ i na određen način ukazuje na međusobno povezane pojedinačne sektore programskog budžeta.

Realno je očekivati da će se struktura sektora razlikovati od zemlje do zemlje korisnice IPA II, kao i da će nivo ispunjenosti uslova za sektorski pristup biti različit od zemlje do zemlje pre svega zato što se zemlje razlikuju po svojoj veličini, društveno-ekonomskom razvoju, pripremama za članstvo u EU. Isto tako, realno je očekivati da će određene specifične potrebe u vezi sa pravnim tekovinama EU zahtevati tehničku pomoć u vidu pojedinačnih projekata.

Očekuje se da sektorski pristup unapredi proces programiranja i sprovođenja IPA tako što će ojačati vlasništvo nad procesom programiranja i logikom intervencije i dodatno unaprediti efekte IPA projekata. Sektorski pristup dobija na značaju pogotovo u uslovima ograničenih finansijskih sredstava kao posledice visoke zaduženosti i povlačenja određenih donatora sa Zapadnog Balkana, te samim tim očekivanja da zemlje urade više sa manje finansijskih sredstava. Očekuje se da sektorski pristup naročito obezbedi jače veze između politike proširenja i finansijske pomoći EU, dodatno fokusira IPA sredstva i predupredi „liste želja“ u vidu pojedinačnih projekata sličnih tema, omogući jasnu prioritizaciju i redosled projekata za duži vremenski period, ostvari veće efekte i rezultate i pomogne izgradnji kapaciteta administracije u oblastima na kojima počiva sektorski pristup, kao što su a) razvoj politika i strateško planiranje, b) koordinacija i sprovođenje strategija i programa, c) planiranje budžeta i upravljanje javnim finansijama, d) praćenje i ocenjivanje i e) koordinacija donatorskih aktivnosti.

2.3 Budžetska pomoć

Budžetska pomoć je oblik finansijske pomoći EU kroz IPA II. Budžetska pomoć podrazumeva dijalog o politikama, transfer sredstava na račun države korisnika budžetske pomoći, procenu učinka i izgradnju kapaciteta. Prema OECD/DAC standardima, budžetskom pomoći upravlja država koja dobija ovu vrstu sredstava, pri tome koristeći sopstveni sistem javnih finansija, javnih nabavki, računovodstva i sopstvene procedure. U skladu sa članom 4 Uredbe o opštim pravilima i procedurama za sprovođenje instrumenata EU za finansiranje spoljnih aktivnosti, budžetska pomoć može biti opšta i sektorska. U najkraćim crtama, **opšta budžetska pomoć** podrazumeva dijalog o pitanjima od opšteg značaja i fokus na horizontalne teme, dok **sektorska budžetska pomoć** podrazumeva dijalog o pitanjima od značaja za određen sektor i fokus na teme od značaja za određen sektor.

Ne postoji unapred definisan iznos IPA sredstava koji će biti utrošen u vidu budžetske pomoći, niti postoji pravilo da će sve države korisnice IPA sredstava koristiti budžetsku pomoć. Budžetska pomoć se može opredeliti samo za one sektore koji su definisani u Strategiji za određenu državu (eng. **Indicative Strategy Paper**). Ovaj oblik finansijske pomoći ne predstavlja dodatna finansijska sredstva pored već opredeljenih IPA sredstava za svaku od država, već se iz godišnje IPA alokacije određuje koliko će sredstava biti utrošeno u vidu budžetske pomoći. Da bi Evropska komisija donela odluku o dodeli budžetske pomoći potrebno je da utvrdi spremnost države koja je podnela zahtev za budžetskom pomoći da sprovodi reformske aktivnosti, naročito ispunjava kriterijume iz Kopenhagena, da proceni ispunjenost merila i proceni rizike, kao i moguće mere za njihovo otklanjanje.

Merila koja moraju da se ispune su:

- » Stabilan makroekonomski okvir, koji podrazumeva kredibilan i relevantan program koji obezbeđuje makroekonomsku stabilnost;

- » Dobro upravljanje javnim finansijama, koje podrazumeva postojanje kredibilnog i relevantnog programa za unapređenje sistema javnih finansija;
- » Transparentnost u nadgledanju budžeta;
- » Postojanje sektorskih politika, koji podrazumeva kredibilne i relevantne sektorske strategije koje su usklađene sa strategijom proširenja EU i koja podržavaju ciljeve za ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta, kao i demokratskog upravljanja.

Navedena merila moraju biti ispunjena u trenutku odobrenja programa budžetske pomoći, kao i tokom sprovođenja programa budžetske pomoći. S tim u vezi, vršiče se procena ispunjenosti merila u trenutku pripreme programa budžetske pomoći, tako i tokom sprovođenja. Procena relevantnosti, tokom pripreme programa budžetske pomoći, podrazumeva utvrđivanje nivoa do kog su ključni problemi i nedostaci adresirani u sektorskim strategijama kako bi se ostvarili ciljevi određene politike. Procena kredibilnosti, tokom pripreme programa budžetske pomoći, podrazumeva kvalitet procesa reformi u vidu dinamike sprovođenja, institucionalnog okvira, pozitivan bilans ostvarenih rezultata i političke volje za reformama. Procena u toku sprovođenja usmerena je na napredak u sprovođenju politika i strategija meren određenim pokazateljima.

Pre nego što se donese odluka o budžetskoj pomoći neophodno je utvrditi različite vrste rizika, kao što su politički, makroekonomski, razvojni, rizici koji se odnose na upravljanje javnim finansijama i korupciju/prevare, a koji mogu da utiču na već pomenuta merila i na samo sprovođenje budžetske pomoći. U zavisnosti od nivoa rizika (nizak, srednji, značajan, visok) neophodno je definisati određene mere za upravljanje rizicima.

U samom središtu budžetske pomoći je utvrđivanje uslova za isplatu budžetske pomoći i njihovih pokazatelja, kao i uspostavljanje sistema praćenja ispunjenosti pokazatelja. Budžetska pomoć će se isplaćivati u tranšama nakon ispunjenja utvrđenih uslova kako bi se omogućilo da

2. Programiranje pomoći u okviru IPA II

se dodatno podstakne napredak u sprovođenju dogovorenih aktivnosti za ispunjenje uslova i jasna dinamika isplate sredstava i njihova predvidljivost. Prilikom definisanja pokazatelja kojima će se meriti ispunjenost uslova vodiće se računa o:

- » Koherentnosti između ciljeva, problema i definisanih pokazatelja;
- » Kombinaciji indikatora, sa većim naglaskom na pokazatelje ishoda (**outcome indicators**);
- » Ograničenju broja pokazatelja, odnosno određivanje maksimalno osam indikatora po tranši, kako bi se obezbedio fokus aktivnosti;
- » Pouzdanim izvorima verifikacije.

Iz programa IPA 2009 Srbija je iskoristila 100 miliona evra u vidu opšte budžetske pomoći u cilju otklanjanja posledica globalne finansijske krize i manjka u budžetu. Navedena sredstva isplaćena su u dve tranše od po 50 miliona evra, uz prethodno ispunjenje određenih opštih i posebnih uslova definisanih Finansijskim sporazumom. Opšti uslovi su se primenjivali tokom čitavog trajanja programa podrške, dok su se posebni uslovi odnosili za svaku od tranša posebno.

Međutim, izveštaj o oceni međunarodne razvojne pomoći zapaža da „dok Srbija ne uspostavi u potpunosti programski budžet, koji omogućava jasnu i transparentnu vezu između budžetskih davanja i ishoda koju je moguće utvrditi i pratiti, bilo kakav sistem sektorske budžetske podrške je preran“¹⁸. U slučaju Srbije pripreme za uspostavljanje programskog budžeta još uvek su u početnoj fazi, što predstavlja dodatno ograničenje za budžetsku pomoć. Prva godina primene programskog budžeta će biti 2015, ali je realno očekivati da će rezultati u početnom periodu biti ograničeni i aktivnosti biti usmerene za unapređenje kapaciteta državnih organa.

¹⁸ Kancelarija za evropske integracije, *Evaluacija efektivnosti i efikasnosti međunarodne razvojne pomoći u Republici Srbiji po sektorima*, 2013, str. 85.

I pored očigledne razlike između opšte i sektorske budžetske pomoći, neka pitanja ostaju nerazjašnjena bez obzira na vrstu budžetske pomoći. Ostaje nerazjašnjeno u kojoj meri su sektorska ministarstva uključena, svesna i odgovorna u odnosu na korišćenje IPA budžetske pomoći. Budžetska pomoć nesumljivo doprinosi ostvarenju određenih ciljeva na nivou sektora, ali, kako će ta sredstva biti „pomešana“ sa državnim budžetima, izuzetno teško je utvrditi dodatnu vrednost IPA sredstava. Posledice trošenja sredstava na ovaj način mogu biti smanjena transparentnost i vidljivost IPA sredstava i verovatno uspostavljanje dodatnih mehanizama međuinstitucionalne koordinacije, dodatnih procedura i mehanizama neophodnih za sprovođenje budžetske pomoći. Uspostavljanje dodatnih mehanizama će dodatno iskomplikovati već komplikovan institucionalni okvir i procedure.

Isto tako, budžetska pomoć nije način korišćenja sredstava EU po prijemu u članstvo u EU, niti se budžetska pomoć planira i sprovodi na način kako se sprovode fondovi EU koji su dostupni državama članicama EU. Iz tog razloga, ne može se očekivati da će korišćenje budžetske pomoći izgraditi kapacitete neophodne za uspešno korišćenje EU fondova nakon prijema u EU. Samim tim, postavlja se pitanje funkcionalnosti i neophodnosti postojanja organa koji su uspostavljeni u okviru decentralizovanog upravljanja IPA sredstvima, kao osnove za buduće upravljanje EU fondovima nakon prijema u EU.

2.4 Metodologija za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata

Važan problem koji su ustanovili Kancelarija za evropske integracije i Delegacija EU jeste da se malo pažnje obraća na strateški značaj projekata, odnosno na njihov potencijalni doprinos ostvarenju strateških ciljeva, kao i da se često prilikom procene spremnosti projekta ne uzima u obzir kvalitet i dovršenost planske i projektne dokumentacije. Neodgovarajuća i nepotpuna dokumentacija značajan je činilac u kašnjenju potpune pripreme infrastrukturnih projekata u Republici Srbiji, što dovodi do kašnjenja tenderskih postupaka, naknadnog sporog sprovođenja i slabe apsorpcije raspoloživih sredstava. S obzirom da troškovi pripreme velikih infrastrukturnih projekata mogu da predstavljaju čak 10% ukupne vrednosti projekta, selekcija projekata sa neodgovarajućom dokumentacijom takođe dovodi do neefikasne i nedelotvorne upotrebe budžeta za tehničku pomoć. Za problem slabog kvaliteta dokumentacije vezan je i problem slabih kapaciteta resornih ministarstava i javnih komunalnih preduzeća za praćenje pripreme i sprovođenja infrastrukturnih projekata.

S tim u vezi, usvajanjem dokumenta „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“ kao sastavni deo ovog dokumenta usvojena je **Metodologija za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata**. Svrha ove metodologije je da uspostavi standardizovan i objektivan mehanizam identifikacije, strateške procene, selekcije i prioritizacije infrastrukturnih projekata koji će se finansirati iz sredstava međunarodne razvojne pomoći. Očekuje se da ova metodologija bude i osnova za finansiranje infrastrukturnih projekata iz drugih izvora finansiranja, a pre svega državnog budžeta. Metodologija predstavlja osnovu za uspešan proces programiranja IPA tokom kojeg se vrši odabir projekata za finansiranje i utvrđuje finansijska konstrukcija za finansiranje pojedinačnih projekata i usmeravanje raspoloživih

sredstava na strateški značajne infrastrukturne projekte, odnosno one projekte koji će najviše doprineti (uticati) ostvarenju nacionalnih strateških ciljeva. Potrebno je napomenuti da će utvrđivanje strateški značajnih projekata predstavljati važan element u uspješnom usvajanju sektorskog pristupa u okviru IPA II.

Kriterijumi za prioritizaciju su razvijeni odvojeno za sledeće sektore i podsektore: **energetika, saobraćaj, životna sredina (upravljanje otpadom, voda/otpadne vode), i poslovna infrastruktura (industrijske zone, poslovni parkovi, inkubatori)**. Metodologija se zasniva na dve celine, procenu strateške relevantnosti i procenu nedostataka projekata, koje sadrže međusobno povezane korake, i to:

Korak 1: Na osnovu različitih strategija i akcionih planova i SLAP baze podataka¹⁹, resorna ministarstva identifikuju različite infrastrukturne projekte.

Korak 2: Kako bi se ustanovio minimalan stepen informacija potrebnih za proces prioritizacije, projekti se rezimiraju na standardizovanom Obrascu za identifikaciju projekta. Navedeni obrazac je razvijen za svaki od sektora i sadrži tri skupa osnovnih informacija: a) opšte podatke i informacije, uključujući informacije o institucionalnoj postavci sektora i vlasništvu nad politikama/strategijama; b) kvalifikovanost – usklađenost projekata sa politikama EU – IPA prioriteta/Strategija EU za državu korisnika – opšti nacionalni strateški okvir – pojedinačne sektorske strategije; c) pitanja za ocenu strateške relevantnosti zasnovana na kriterijumima za stratešku relevantnost dogovorenim sa ministarstvima, i na osnovu kojih se projekti ocenjuju tokom narednog koraka u procesu prioritizacije.

Koraci 3 i 4: „Šira lista“ projekata ocenjuje se u pogledu strateške relevantnosti (korak 3) i formira se „uža lista“ projekata (korak 4).

.....
¹⁹ Videti na: <http://www.slap.skgo.org/>

Razvijeni su specifični „**kriterijumi za stratešku relevantnost**“ (uz odgovarajuća pitanja) za ocenjivanje procenjene strateške relevantnosti/uticaja predloženih projekata, a informacije i podaci dostavljeni u obrascu iz koraka 2 koriste se za ocenu strateške relevantnosti identifikovanih projekata. Kriterijumi za stratešku relevantnost prate glavne aspekte relevantnosti projekata za svaki od sektora/podsektora: Saobraćaj: a) činioci potražnje/ponude i polazišta/odredišta, b) odnos sa drugim koridorima/trasama za saobraćaj, c) bezbednost u saobraćaju i sigurnost transporta i d) potencijal za rast (izvoz/uvoz), sistemi ekonomije i sektori na koje utiče projekat; Energetika: a) razvoj održivih izvora energije, b) unapređenje konkurentnosti, c) društveni uticaj i d) uticaj u pogledu ekonomije i zapošljavanja; Životna sredina: voda/otpadne vode: a) izgradnja i unapređenje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i proširenje sistema za prikupljanje otpadnih voda, b) izgradnja postrojenja za preradu vode i sistema za vodosnabdevanje i c) unapređenje adekvatnih nivoa zaštite od poplava; Životna sredina: komunalni otpad: a) integrisano upravljanje otpadom, b) smanjenje negativnog uticaja otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi, c) uticaj na lokalni razvoj i d) uticaj na životnu sredinu i stanovništvo; Poslovna infrastruktura (razvije se za industrijske zone, tehnološke parkove, turističku infrastrukturu i poslovne inkubatore): a) potražnja izvoznog tržišta i potražnja privatnog sektora, b) rezultati i finansijska održivost i c) projektni partneri i stvaranje radnih mesta.

Potrebno je uzeti u obzir da će se svaki od ovih kriterijuma za sve sektore/podsektore ocenjivati po specifičnim pitanjima relevantnim za odgovarajuće oblasti. Ocenu strateške relevantnosti projekata vrše NIPAK tehnički sekretarijat i nadležna ministarstva u formatu sektorske radne grupe.

Korak 5: Analiza procene nedostataka kako bi se dalje proverio obuhvat projekta, analizirale alternativne opcije i korišćenje tehničkih, institucionalnih, finansijskih, i kriterijuma životne sredine.

U ovom koraku od predlagača projekata na užoj listi zahteva se da dostave dodatne detaljne informacije o infrastrukturnim projektima putem specifičnih „**Upitnika za procenu nedostataka**“ (po sektoru i podsektoru) i da za NIPAK tehnički sekretarijat obezbedi svu postojeću projektnu dokumentaciju. Proces tehničke ocene koordiniše NIPAK tehnički sekretarijat (podržan kroz tehničku pomoć i u bliskoj saradnji sa stručnjacima iz resornih ministarstava, javnim komunalnim preduzećima, itd.) preduzimajući detaljnu i potpunu analizu nedostataka svih projekata na užoj listi putem analize popunjenih upitnika o proceni nedostataka i odgovarajuće tehničke dokumentacije, uključujući: a) identifikaciju projekata (ciljeve, tip ulaganja, utvrđivanje opcija), b) tehničku zrelost (prostorno planiranje + tehnička dokumentacija), c) institucionalnu spremnost (institucionalni okvir i kapacitete), d) finansijsku/ekonomsku zrelost (pokriivenost troškova – pristupačnost) i e) društvenu/ekološku zrelost (procenu uticaja životne sredine, društveno/ekološki uticaji).

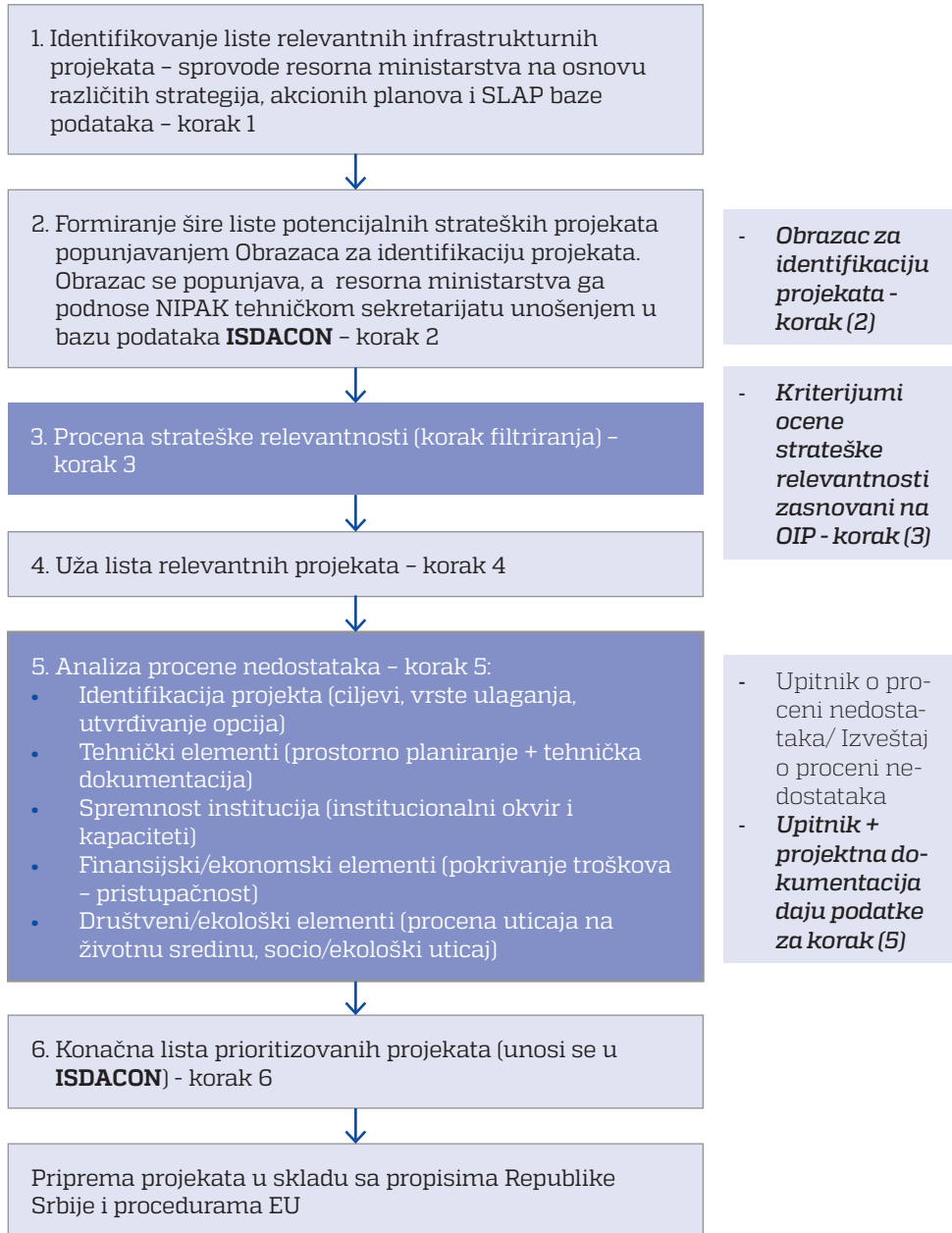
Korak 6: Formira se „konačna lista“ prioritetnih projekata, a projekti se, u zavisnosti od spremnosti, klasifikuju u četiri grupe.

Analiza procene nedostataka se predstavlja putem konačnog „Izveštaja o proceni nedostataka“ uključujući rezultate i preporuke za odabrane projekte. Po osnovu ovih izveštaja o proceni nedostataka projekti se dele u četiri grupe u skladu sa stepenom spremnosti i predlažu se u obliku: a) spreman za raspisivanje tenderske procedure za izvođenje radova, b) spreman za pripremu nedostajuće tehničke dokumentacije, c) potrebno rešiti manje nedostatke pre pripreme tehničke dokumentacije i d) potrebno rešiti značajne nedostatke pre pripreme.

Ovakav redosled koraka bi trebalo da funkcioniše kao filter kvaliteta kojim se šira lista potencijalnih projekata postepeno skraćuje, čime se osigurava da se za punu pripremu biraju samo strateški projekti. Ovo bi, zauzvrat, trebalo da jasno utvrdi (ne)spremnost projekata, redosled koraka da bi projekat postao spreman za sprovođenje i smanji obim problema prilikom sprovođenja.

2. Programiranje pomoći u okviru IPA II

Grafikon 3: Metodologija za prioritizaciju infrastrukturnih projekata



3. Specifičnosti oblasti Regionalna i teritorijalna saradnja u okviru IPA II

Programi prekogranične saradnje Evropske unije predstavljaju instrument Evropske unije namenjen unapređenju dobrosusedskih odnosa i promociji prekogranične saradnje unutar i van njenih granica. Cilj prekogranične saradnje je da promoviše dobrosusedske odnose i kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative podstiče društveno-ekonomski razvoj u pograničnim područjima između susednih zemalja. IPA programi prekogranične saradnje u budžetskom periodu 2014–2020. moraju biti u skladu sa opštim tematskim prioritetima definisanim u strateškim dokumentima za zemlju korisnicu pretpristupne pomoći, kao i u odgovarajućim strategijama o teritorijalnoj saradnji više zemalja. U novom budžetskom periodu 2014–2020. sredstva će biti usmeravana na jedan od sledećih oblika prekogranične saradnje:

- » Prekogranična saradnja između jedne ili više država članica EU i jedne ili više IPA II korisnika;
- » Prekogranična saradnja između dve ili više IPA II korisnica pomoći;
- » Prekogranična saradnja između IPA II korisnica i zemlje korisnice Instrumenta Evropskog susedstva (ENI).

3.1 Tematski prioriteti pomoći za oblast teritorijalne saradnje

Pomoć u oblasti teritorijalne saradnje za prekograničnu saradnju u novom budžetskom periodu može, prema Uredbi o uspostavljanju IPA II, biti usmerena na sledeće tematske prioritete:

- (a) Promovisanje zapošljavanja, mobilnost radne snage, i socijalnu, i kulturnu uključenost preko granica putem: integrisanja prekograničnih tržišta rada, uključujući i prekograničnu mobilnost; zajedničke lokalne inicijative za zapošljavanje; informacione i savetodavne usluge i zajednička obuka; ravnopravnost polova; jednake mogućnosti; integracija zajednica imigranata i ugroženih grupa; ulaganje u javne službe za zapošljavanje; podrška investicijama u oblast javnog zdravlja i socijalnih usluga;
- (b) Zaštitu životne sredine i promovisanja prilagođavanja i ublažavanje posledica klimatskih promena, sprečavanje i upravljanje rizikom kroz: zajedničke akcije za zaštitu životne sredine; promovisanje održivog korišćenja prirodnih resursa, unapređenje efikasnosti resursa, obnovljivih izvora energije i prelazak na održivu ekonomiju sa manjom upotrebom fosilnih goriva; promovisanje investiranja za rešavanje specifičnih rizika, osiguravanje bezbednosti od katastrofa i razvoj sistema upravljanja katastrofama i spremnost u vanrednim situacijama;
- (c) Promovisanje održivog transporta i poboljšanje javnih infrastrukture kroz: smanjenje izolovanosti kroz poboljšani pristup transportnim, informacionim i komunikacionim mrežama i uslugama, kao i investiranje u prekogranične sisteme i objekte za snabdevanje vodom, prečišćavanje otpadnih voda, snabdevanje energijom;
- (d) Podsticanje turizma i kulturnog i prirodnog nasleđa;
- (e) Ulaganje u mlade, obrazovanje i veštine kroz, između ostalog,

razvoj i sprovođenje zajedničkog obrazovanja, stručno osposobljavanje, obrazovne šeme i razvoj infrastrukture za zajedničke aktivnosti mladih;

- (f) Promovisanje lokalnog i regionalnog upravljanja i unapređenje kapaciteta za planiranje i administrativnih kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti;
- (g) Povećanje konkurentnosti, poslovnog okruženja i razvoj malih i srednjih preduzeća, trgovine i investicija kroz, između ostalog, promociju i podršku preduzetništvu, posebno malih i srednjih preduzeća, kao i razvoj lokalnih prekograničnih tržišta i internacionalizaciju poslovanja;
- (h) Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja, inovacija i informacione i komunikacione tehnologije kroz, između ostalog, promociju razmene ljudskih resursa i infrastrukture za istraživanje i tehnološki razvoj;

Sredstva iz IPA II namenjena oblasti regionalne i teritorijalne saradnje mogu po potrebi biti korišćena i za finansiranje učešće zemalja korisnica u transnacionalnim i međuregionalnim programima saradnje u okviru cilja ERDF – Evropska teritorijalna saradnja, i u programima prekogranične saradnje u okviru ENI. U tim slučajevima, obim pomoći utvrđuje se u skladu sa regulatornim okvirom koji definiše funkcionisanje ERDF ili ENI.

Prilikom izrade operativnih programa za svaki program prekogranične saradnje bira se maksimum 4 tematska prioriteta na osnovu principa i prioriteta navedenih u indikativnim strateškim dokumentima za zemlje učesnice i strateškom dokumentu za više zemalja. Tematski prioriteti za svaki program prekogranične saradnje se definišu kroz dogovor između zemalja učesnica za svaku granicu ili grupu granica, dok Evropska komisija procenjuje konzistentnost programa prekogranične saradnje Uredbom o uspostavljanju. IPA II odobrava finalni Operativni program prekogranične saradnje za period od sedam godina.

Inicijalni korak u pripremi programa prekogranične saradnje je priprema Programa saradnje, koja postavlja tematske prioritete za korišćenje sredstava iz IPA II za period 2014–2020. Program saradnje obuhvata analizu oblast prekogranične saradnje i identifikovanih potreba na osnovu kojih se biraju tematski prioriteti za tu oblast prekogranične saradnje. Program takođe uključuje moguće ključne planirane akcije, iznose alociranih sredstava, kao i mehanizme implementacije programa.

Svaki program prekogranične saradnje obuhvata i određeni budžet za aktivnosti tehničke pomoći, uključujući pripremu, upravljanje, praćenje, evaluaciju, informisanje, komunikacije, umrežavanja, rešavanje žalbi, aktivnosti kontrole i revizije koje se odnose na sprovođenje programa i aktivnosti za jačanje administrativnih kapaciteta za sprovođenje programa. Sredstva iz IPA II mogu takođe da se koriste od strane zemalja učesnica za podršku merama za smanjenje administrativnog opterećenja za krajnje korisnike programa, uključujući i elektronske sisteme razmene podataka, kao i aktivnosti za jačanje kapaciteta i razmene najboljih praksi u upravljanju i korišćenju pomoći pretpristupnih fondova IPA između administracija i krajnjih korisnika programa u zemljama učesnicama.

3.2 Prekogranična saradnja između zemalja članica EU i korisnika IPA II

Kao što je već navedeno u novom budžetskom periodu 2014–2020, jedan od oblika prekogranične saradnje na koji će sredstva biti usmeravana jeste prekogranična saradnja između jedne ili više država članica EU i jedne ili više IPA II korisnika. Učešće država članica EU u programu prekogranične saradnje, posebno država članica u kojoj se nalazi ovlašćeno telo za upravljanje programom je regulisano pravilima Uredbe koja

definiše ciljeve Evropske teritorijalne saradnje (Uredba (EU) br 1303/2013 i Uredba (EU) br 1299/2013 Evropskog parlamenta i Saveta). Prilikom pripreme operativnih programa prekogranične saradnje, zemlje učesnice definišu prioritete na osnovu navedene liste prioriternih oblasti u zavisnosti od stanja i potreba pograničnih regija na koje se program saradnje odnosi. Kod sprovođenja programa prekogranične saradnje između zemalja članica EU i korisnica IPA II će se primenjivati sistem zajedničkog upravljanja programom (**shared management**). U praktičnom smislu, to znači da su države članice EU i Evropska komisija odgovorne za upravljanje i kontrolu programa, a upravljačko telo i telo zaduženo za reviziju nalaze se u zemlji članici EU.

Jedno od tela koja se formiraju nakon odobrenja operativnog programa prekogranične saradnje jeste Zajednički odbor za praćenje (**Joint Monitoring Committee-JMC**) koga čine predstavnici Evropske komisije, Nacionalnog IPA koordinatora i drugih relevantnih nacionalnih institucija i organa zemlje korisnice IPA II i države članice EU koja učestvuje u programu, kao i drugih zainteresovanih strana, uključujući i civilno društvo. Zajedničkim odborom za praćenje predsedava predstavnik jedne od zemalja učesnica programa prekogranične saradnje ili upravljačkog organa, dok Evropska komisija učestvuje u radu u savetodavnom svojstvu.

Zajednički odbor za praćenje razmatra ukupnu efikasnost sprovođenja programa, kvalitet i doslednost sprovođenja svih akcija ka ispunjavanju postavljenih ciljeva u programu prekogranične saradnje, sporazume o finansiranju, kao i relevantne strategije. Odbor daje preporuke za korektivne akcije, a praćenje sprovođenja programa vrši se pomoću indikatora koji su utvrđeni u usvojenom Programu prekogranične saradnje između zemalja učesnica. Takođe, Zajednički odbor za praćenje vrši izbor projekata koji će biti podržani u okviru programa prekogranične saradnje.

Važno je napomenuti da predloženi projekti obuhvataju korisnike iz najmanje dve zemlje učesnice, a najmanje jedan od njih mora biti iz država

članica EU. Odabrani projekti se mogu sprovoditi u jednoj zemlji učesnici programa, pod uslovom da postoje efekti i uticaj projektnih aktivnosti sa obe strane granice. Korisnici projekata moraju biti locirani u zemljama učesnicama u programu prekogranične saradnje. U slučajevima kada postoje dva ili više korisnika projekta u programu prekogranične saradnje, jedan od njih ima ulogu vodećeg aplikanta projekta koga imenuju svi ostali korisnici.

Vodeći aplikant i partneri na projektu sklapaju sporazum koji se sastoji, između ostalog, i od odredbi koje garantuju transparentno finansijsko upravljanje sredstvima koja se dodeljuju za rad, uključujući i rešenja za nadoknadu u slučajevima nepropisno plaćenih sredstava tokom implementacije, zatim definiše se preuzimanje odgovornosti za sprovođenje realizacije predloga projekata, stara se da troškovi prikazani od strane svih korisnika nastali u sprovođenju projekata odgovaraju aktivnostima koje su dogovorene između korisnika, obezbeđuje da troškovi koje prikazuju drugi korisnici budu verifikovani od strane kontrolora u slučajevima gde verifikacija nije sprovedena od strane upravljačkog tela programa.

U novom budžetskom periodu IPA II 2014–2020, osnovane Grupacije teritorijalne saradnje u Evropi (**European Grouping of territorial co-operation - EGTC**) ili druga pravna lica osnovana legalno prema zakonima jedne od zemalja učesnica programa prekogranične saradnje mogu se prijaviti kao jedini korisnik projekta pod uslovom da su uspostavljena od strane državnih organa i tela iz najmanje dve zemlje učesnice programa prekogranične saradnje²⁰.

²⁰ U ovom trenutku u Republici Srbiji ne postoji zakonski osnov za formiranje EGTC.

3.3 Programi prekogranične saradnje između zemalja korisnica IPA II ili između korisnica IPA II i zemalja u okviru Instrumenta evropskog susedstva²¹

Programi prekogranične saradnje između zemalja korisnica IPA II ili između korisnica IPA II i zemalja u okviru Instrumenta evropskog susedstva biće izrađeni od strane zemalja učesnica programa u skladu sa modelom programa koji dostavlja Evropska komisija. Program prekogranične saradnje mora da sadrži već navedene tematske prioritete koji su definisani Uredbom o osnivanju IPA II.

Zemlje korisnice IPA II i zemlje Instrumenta evropskog susedstva koje učestvuju u programu prekogranične saradnje će uspostaviti tela zadužena za implementaciju programa (Zajednički odbor za praćenje i Zajednički tehnički sekretarijat), koja treba da pomognu Evropskoj komisiji, a njihove uloge i nadležnosti će biti definisani u Okvirnom sporazumu između zemalja učesnica u programu prekogranične saradnje i Evropske komisije.

Slično kao i u prethodnom slučaju prekogranične saradnje, projekti u okviru programa prekogranične saradnje između zemalja korisnica IPA II ili između korisnica IPA II i zemalja u okviru Instrumenta evropskog susedstva će biti izabrani kroz raspisivanje poziva za podnošenje predloga koji pokriva celu oblast programa prekogranične saradnje. Važno je naglasiti da se odabrani projekti u okviru programa prekogranične saradnje mogu sprovoditi u jednoj zemlji učesnici programa prekogranične saradnje, pod uslovom da postoje jasno utvrđeni prekogranični uticaji. Izabrani projekti prekogranične saradnje moraju obuhvatiti korisnike iz

.....

²¹ Zemlje koje su obuhvaćene Instrumentom evropskog susedstva su: Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Libija, Maroko, Palestina, Tunis, Jermenija, Azerbejdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija, Ukrajina. U ovu grupu zemalja obuhvaćenih programom spada i Sirija, ali je zbog trenutne političke situacije saradnja EU sa ovom zemljom u okviru Instrumenta evropskog susedstva suspendovana.

najmanje dve zemlje učesnice programa prekogranične saradnje koji će saradivati u razvoju i sprovođenju odabranih projekata. Zemlje učesnice programe prekogranične saradnje mogu takođe identifikovati projekte van poziva za podnošenje predloga projekata, pri čemu se ti projekti posebno navode u operativnom programu prekogranične saradnje.

Prekogranična saradnja i programi teritorijalne saradnje između IPA II zemalja koji će biti implementirani za period 2014-2020. fokusiraće se prvenstveno na društveno-ekonomski razvoj pograničnih područja. Specifični ciljevi, rezultati i pokazatelji uspešnosti po svakom odabranom tematskom prioritetu utvrđuju se u svakom programu saradnje. Svaki program prekogranične saradnje će imati četiri prioritete ose koje mogu biti izabrane iz sledećih tematskih prioriteta:

1. Konkurentnost, biznis i razvoj malih i srednjih preduzeća, trgovine i investicija;
2. Zapošljavanje, mobilnost radne snage i socijalna inkluzija;
3. Istraživanje, tehnološki razvoj, inovacije i ICT;
4. Zaštita životne sredine, klimatske promene i zaštita od rizika;
5. Transport i infrastruktura;
6. Turizam i kulturno nasleđe;
7. Mladi i obrazovanje;
8. Lokalna i regionalna uprava, planiranje i izgradnja kapaciteta administracije.

Obim, ciljevi i prioriteti svakog programa prekogranične/teritorijalne saradnje utvrđuju se u posebnom programskom dokumentu koji će biti izrađen na osnovu procesa konsultacija sa lokalnim akterima sa teritorije koju pokrivaju pojedinačni programi saradnje. Programi saradnje se izrađuju na period od 7 godina i pored ciljeva i prioriteta sadrže i indikativne godišnje budžetske alokacije, indikatore za merenje uticaja programa i identifikuju specifične oblasti koje će biti prihvatljive za finansiranje. Realizacija programa će biti obezbeđena prvenstveno kroz dodeljivanje bespovratne pomoći, dok investicije mogu biti finansirane u zavisnosti od ciljeva svakog pojedinačnog programa.

3.4 Programi teritorijalne i transnacionalne saradnje u kojima mogu da učestvuju korisnici iz Republike Srbije

IPA II će nastaviti da podržava postojeću prekograničnu saradnju Srbije sa državama članicama Evropske unije (Mađarska, Rumunija, Bugarska i Hrvatska) i IPA zemljama (Crna Gora i Bosna i Hercegovina). Program sa Makedonijom koji nije postojao u prethodnom budžetskom periodu 2007–2013. bi takođe trebalo da bude utvrđen u nekom relativno kratkom roku u budućnosti. Takođe, očekuje se i uspostavljanje odgovarajućeg oblika teritorijalne saradnje Srbije i Kosova.

U novoj finansijskoj perspektivi 2014–2020, Republika Srbija će učestvovati i u dva transnacionalna programa: Program Dunav i Jadransko-jonski program transnacionalne saradnje. Ovi programi će „zameniti“ dosadašnji transnacionalni program Jugoistočna Evropa i IPA Jadranski program prekogranične saradnje.

Teritorije dva nova transnacionalna programa korespondiraju sa teritorijama koju obuhvataju EU makroregionalne strategije za Dunavski i Jadransko-jonski region.

Strategija EU za Dunavski region (EUSDR) ima za cilj da unapredi razvoj Dunavskog regiona i da poveća kapacitet regiona za odgovore na zajedničke izazove kao što su poplave, saobraćajne i energetske veze, zaštita životne sredine i bezbednosti, jačanje saradnje u promovisanju bezbednosti i borbi protiv organizovanog kriminala.

Evropska unija je usvojila i Strategiju za Jadransko jonski region (EUSA-IR) i Akcioni plan će pokriti četiri tematska stuba: (i) podsticanje inova-

tivnog pomorskog i morskog rasta, (ii) povezivanje regiona, (iii) očuvanje zaštita i poboljšanje kvaliteta životne sredine i (iv) povećanje atraktivnosti regiona.

Osnovni ciljevi navedenih transnacionalnih programa jesu da se doprinese dugoročnom razvoju regiona Dunava i jadranske i jonske oblasti, kao i da ojačaju transnacionalnu saradnju između regiona i zemalja učesnica u ovim programima.

Programi prekogranične saradnje u kojima učestvuje Republika Srbija u novom budžetskom periodu bi trebalo da budu usvojeni od strane Evropske komisije do sredine 2015. godine. Kao i u drugim programima prekogranične saradnje, prioriteti svakog pojedinačnog programa u kojima učestvuju korisnici iz Republike Srbije odabrani su sa liste tematskih prioriteta definisanih u Uredbi kojom se uspostavlja IPA II, a na osnovu analiza svih oblasti prekogranične saradnje i identifikovanih potreba na terenu. Prema nacrtima programa prekogranične saradnje u kojima učestvuju korisnici iz Republike Srbije, definisani su sledeći prioriteti prema pojedinačnim programima²²:

.....
²² Izvor: Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije, **Sektor za programe prekogranične i transnacionalne saradnje** - IV nacionalna konferencija o prekograničnoj saradnji, 26. septembar 2014.

Tabela 3: Priprema programa prekogranične saradnje 2014–2020, prioriteti

PRIORITETI	PROGRAMI
Zapošljavanje	Srbija - Crna Gora, Srbija-Bosna i Hercegovina, Rumunija-Srbija
Životna sredina i upravljanje rizicima	Svi programi
Saobraćaj	Mađarska-Srbija, Rumunija-Srbija, Dunav
Turizam, kultura, prirodno nasleđe	Svi programi
Mladi i obrazovanje	Bugarska-Srbija
Lokalno i regionalno upravljanje	Dunav, Jadransko-jonski
Konkurentnost privrede	Hrvatska-Srbija, Mađarska-Srbija
Inovacije	Dunav, Jadransko-jonski

Tabela 4: Sredstva po programima prekogranične saradnje u kojima učestvuju korisnici iz Republike Srbije 2014–2020.²³

PROGRAMI	IZNOS SREDSTAVA PO PROGRAMIMA PREKOGRA NIČNE SARADNJE (U MILIONIMA EVRA)
Jadransko-jonski	99
Dunav	222
Srbija - BiH	14
Srbija-Crna Gora	8,4
Hrvatska - Srbija	30
Mađarska - Srbija	65
Rumunija - Srbija	75
Bugarska - Srbija	28

²³ Isto.

3.5 Višekorisnička IPA II

Okvirna Strategija Višekorisničke IPA II prevodi političke prioritete definisane u Strategiji proširenja i najnovijih godišnjih izveštaja o napretku u ključnim oblastima, gde će pomoć kroz Višekorisničku IPA II biti najkorisnija za podršku zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za ispunjavanje kriterijuma za pristupanje EU. Okvirna Strategija Višekorisničke IPA II se zasniva na prioritetima identifikovanim u strateškim dokumentima za zemlje korisnice IPA II, kao i na prioritetima koji su definisani u Strategiji proširenja EU za zemlje Zapadnog Balkana i Turske. Pored toga, Strategija Višekorisničke IPA II uzima u obzir i ostala strateška dokumenta EU, kao što je Evropa 2020, makroregionalne strategije EU za region Dunava i Jadransko-jonsku oblast. Takođe, ciljevi definisani u okviru regionalne Strategije Jugoistočna Evropa 2020 predstavljaju važne smernice za reformske napore zemalja regiona Zapadnog Balkana i finansijska pomoć u okviru Višekorisničke IPA II će se takođe koristiti za podršku dostizanju ovih ciljeva.

Tabela 5: Indikativna alokacija Višekorisničke IPA II za period 2014–2020 po oblastima podrške (u milionima evra)²⁴

	2014	2015	2016	2017	2018–2020	UKUPNO
A. Horizontalna podrška	152,0	122,5	136,5	115,5	395,5	922,0
TAIEX i Statistika	20,0	21,0	20,0	21,0	59,0	141,0
Međunarodne organizacije	49,0	40,0	25,0	32,0	91,0	237,0
Civilno društvo i mediji	25,0	5,0	30,0	5,0	60,0	125,0
Erazmus+	33,0	34,0	35,0	35,0	110,0	247,0
B. Regionalne strukture i mreže	9,0	27,0	31,0	10,0	57,5	134,5
C. Podrška regionalnim investicijama	158,1	181,9	177,9	216,3	772,8	1.506,9
WBIF, EDIF, GGF i ostali instrumenti podrške	148,1	91,9	177,9	216,3	772,8	1.406,9
RHP (Regionalni program za stanovanje)	10,0	90,0	-	-	-	100,0
D. Teritorijalna saradnja	28,9	33,6	44,6	68,6	219,5	395,2
UKUPNO	348,0	365,0	390,0	410,4	1445,3	2.958,6

Okvirna alokacija sredstava za period 2014–2020 iznosi 2.959 milijardi evra, što je dvostruko više sredstava nego što je bilo izdvojeno za Višekorisničku IPA u periodu 2007–2013. godine. Okvirna alokacija za period 2014–2017. godinu iznosi 1.261 milijardu evra i namenjena je sledećim prioritarnim oblastima:

- » Horizontalna podrška sektorskim politikama i reformama;

²⁴ Izvor: INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA II), Multi-Country Indicative Strategy Paper (2014-2020), Adopted On 30/06/2014

3. Specifičnosti oblasti Regionalna i teritorijalna saradnja u okviru IPA II

- » Regionalne strukture i mreže;
- » Regionalna investiciona podrška;
- » Teritorijalna saradnja.

Pomoć u okviru Višekorisničke IPA II će podržati reforme i investicije u skladu sa identifikovanim ključnim problemima u zemljama korisnicima IPA II. Međutim, važno je istaći da će aktivnosti u okviru Višekorisničke IPA II biti komplementarne sa upotrebom IPA II sredstava koje se koriste u okviru nacionalnih programa.

Fokus pomoći u okviru Višekorisničke IPA II će biti na rešavanju problema u oblastima demokratije i vladavine prava, reforme državne uprave, ekonomskog upravljanja, upravljanja javnim finansijama, uključujući funkcionisanje institucija koje garantuju demokratiju, osnaživanja civilnog društva, borbe protiv organizovanog kriminala, zaštite osnovnih prava, kao što su sloboda izražavanja i prava manjina i podrške procesu pomirenja na Zapadnom Balkanu. Takođe, pomoć na regionalnom nivou će biti usmerena ka rešavanju problema konkurentnosti i ekonomskog razvoja sa posebnim naglaskom na investicije kako bi se zemlje Zapadnog Balkana i Turska što efikasnije pripremile u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU i dostizanja političkih i ekonomskih kriterijuma za članstvo. Višekorisnička IPA II, pored podrške reformama i sektorskim politikama, finansiraće i aktivnosti regionalnih struktura i mreža. Poslednja prioritarna oblast kroz koju će biti usmerena podrška Višekorisničke IPA II jeste teritorijalna saradnja zemalja Zapadnog Balkana i Turske kroz programe prekogranične i transnacionalne saradnje. Korišćenje IPA II sredstava u okviru nacionalnog IPA II programa treba da bude prilagođeno specifičnoj situaciji u pojedinim zemljama, međutim, neki identifikovani problemi se najbolje rešavaju na regionalnom ili horizontalnom nivou, kada pojedinačne zemlje ne mogu samostalnim delovanjem da postignu željene rezultate već je neophodna saradnja sa drugim zemljama regiona ili gde zajedničko delovanje dovodi do rešavanja problema uz manje troškove.

4. Specifičnosti oblasti politike: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Jedan od specifičnih ciljeva IPA II jeste jačanje sposobnosti korisnika ovog Instrumenta da se postepeno uskladi sa pravnim tekovinama Evropske unije, uključujući pripreme za upravljanje strukturnim fondovima EU, Kohezionim fondom i Evropskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj (EPFRR). Ostvarivanje ovog cilja za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja predviđeno je kroz podršku u okviru oblasti politike „poljoprivreda i ruralni razvoj”. U okviru Uredbe o uspostavljanju IPA II, dva tematska prioriteta (10 i 11) Aneksa 3 ove Uredbe su u direktnoj vezi sa ovom oblašću politike.

- » **Unapređenje sigurnosti snabdevanja i bezbednosti hrane** i održavanja diversifikovane i produktivne poljoprivredne proizvodnje u ruralnim područjima.
- » **Povećanje sposobnosti sektora proizvodnje hrane da se nosi sa konkurentskim pritiscima i tržišnim snagama, kao i da se postepeno prilagođava pravilima i standardima EU**, istovremeno težeći ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i ciljeva u oblasti zaštite životne sredine u ravnomernom teritorijalnom razvoju ruralnih područja.

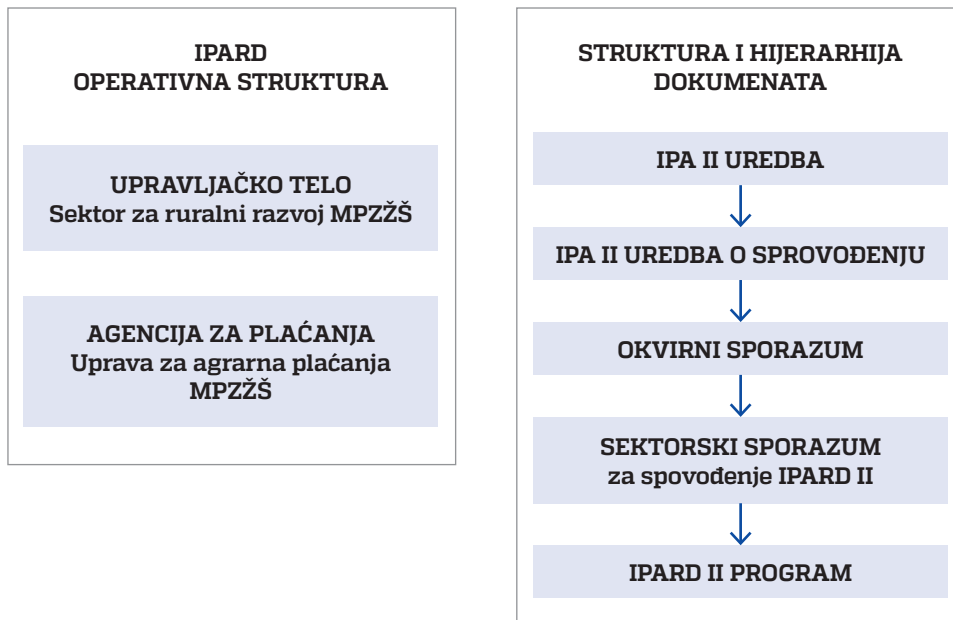
4. Specifičnosti oblasti politike: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Za oblast politike „poljoprivreda i ruralni razvoj” važe posebna pravila. Ona proističu iz ciljeva IPA II da se u okviru ove oblasti politike podržava postupna harmonizacija sa pravnom tekovinom **Zajedničke poljoprivredne politike EU**. Kao posledica takvog pristupa, u okviru ove oblasti finansiraju se aktivnosti (operacije) koji su po svojoj prirodi slični onima koji su definisani u okviru **Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj** koji je dostupan zemljama članicama EU. Posledično, podrška kroz ovu oblast zapravo pomaže zemlji u procesu pristupanja da bude spremna da u potpunosti primeni pravila koja važe za članice EU danom stupanja u članstvo EU. Zbog toga su sistemi kontrole i upravljanja za ovu oblast podrške slični odgovarajućim strukturama sa sličnim funkcijama u državama članicama EU.

U tom pogledu je potrebno naglasiti da se za ovu oblast definišu posebna tela kao deo **Operativne strukture** (poglavlje 5), zatim se priprema **Program ruralnog razvoja (tzv. IPARD II)**, a potom potpisuje **Sektorski sporazum** između zemlje korisnika IPA (u ovom slučaju IPARD II) i Evropske komisije, koji se odnosi na posebno područje politike ili program u okviru instrumenta IPA II, a kojim se određuju pravila i postupci koje treba poštovati i koji nisu sadržani u Okvirnom sporazumu ili sporazumima o finansiranju.

Na Grafikonu 4 je prikazana operativna struktura, kao i hijerarhija dokumenata koji su objašnjeni u poglavlju 5, a odnose se na IPARD II.

Grafikon 4 - IPARD operativna struktura i struktura i hijerarhija dokumenata



IPARD II program

U Uredbi o sprovođenju IPA II se navodi da odabir mera i vrste aktivnosti programa ruralnog razvoja treba da se zasniva zapravo na okvirima koji su definisani za same zemlje članice EU u okviru Uredbe (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013, o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR).

IPARD programi treba da sprovedu strateške prioritete za ruralni razvoj, postavljene u **Indikativnom strateškom dokumentu za Republiku Srbiju** (eng. *Indicative Strategy Paper*), kroz unapred definisani skupa mera.

Pomoć u okviru Programa ruralnog razvoja treba da doprinese postizanju sledećih ciljeva:

- » U skladu sa prioritetima EU za ruralni razvoj, putem razvoja ljudskog i fizičkog kapitala, unaprediti bezbednost hrane u zemlji i sposobnost poljoprivredno-prehrambenog sektora da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama, i postepeno se uskladiti sa standardima Unije, a sprovoditi ekonomske, socijalne i ekološke ciljeve u uravnoteženom teritorijalnom razvoju ruralnih područja.
- » Usmeriti investicionu podršku kroz sisteme upravljanja i kontrole koji odgovaraju standardima dobrog upravljanja i principima moderne i efikasne državne uprave i podsećaju na odgovarajuće strukture sa funkcijama slične prirode u državama članicama EU.

Doprinoseći ostvarivanju ovih ciljeva, IPARD programi treba da doprinese i sledećim zahtevima:

- » Da uvažava izazove klimatskih promena, promovišući efikasnost resursa i podršku orijentaciji ka smanjenju emisije ugljenika u poljoprivredi, prehrambenoj industriji i šumarstvu;
- » Da jačaju sektor civilnog društva, razvoj socijalnog dijaloga i transfer znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
- » Da promovišu društvenu i ekonomsku inkluziju, posebno kroz olakšavanje investicija od strane mladih poljoprivrednika i onih u oblastima sa prirodnim nepogodnostima (eng. *natural handicap*);

IPARD-a II omogućava veći broj mera koji su predmet finansiranja u odnosu na IPARD I, koji je važio za period 2007–2013. Novina u IPARD-u II je da ne postoje više 3 prioritete ose, već se podrška opredeljuje kroz mere. Na raspolaganju je 11 mera kojima se obezbeđuje podrška različitim ciljnim oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, koristeći različite oblike pomoći i podrške krajnjim korisnicima, a te mere su:

1. Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
2. Podrška za uspostavljanje proizvođačkih grupa;
3. Investicije u fizičku imovinu u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva;
4. Mera u oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje;
5. Uspostavljanje i zaštita šuma;
6. Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu;
7. Diversifikacija farmi i razvoj poslovanja;
8. Priprema i implementacija Lokalnih razvojnih strategija – Lider pristup (eng. **Leader approach**);
9. Unapređenje obuka;
10. Tehnička pomoć;
11. Savetodavne usluge.

Izbor mera svaka država korisnica IPA II utvrđuje na osnovu prethodno sprovedenih sektorskih analiza u u poljoprivredi i prerađivačkoj industriji, kao i na osnovu procene potrebe i potencijala za diversifikaciju ruralne ekonomije i analize stanja životne sredine. IPARD II za Republiku Srbiju je u završnoj fazi pripreme i u trenutku pisanja ovog Vodiča nalazio se u procesu konsultacija na nivou Evropske komisije. U nacrtu IPARD II programa mere koje su odobrene za finansiranje do 2020. godine su:

1. Investicije u fizičku imovinu u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva;
3. Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
7. Diversifikacija farmi i razvoj poslovanja;
10. Tehnička pomoć.

Navedene četiri mere će biti prve za koje će biti raspisivani konkursi za dodelu sredstava, dok je sprovođenje naredne dve mere predviđeno nakon 2017. godine:

4. Mere u oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje;

8. Priprema i implementacija Lokalnih razvojnih strategija – Lider pristup.

Iznosi podrške kroz IPARD

Kao i u prethodnom periodu, ukupan obim pomoći koji se može ostvariti kroz IPARD je ograničen na odgovarajući procenat kofinansiranja (iz sredstava EU), dok ostatak sredstava podnosioci zahteva za finansiranje iz IPARD-a moraju da obezbede iz sopstvenih ili drugih izvora.

Kada se utvrđuje iznos investicija u IPARD, treba praviti razliku o sledećim kategorijama:

- » Javni rashod je iznos koji je pokriven od strane EU i nacionalnog kofinansiranja;
- » Privatni rashod je iznos koji treba da obezbedi podnosilac zahteva iz privatnih ili drugih izvora koji ne obuhvataju druge izvore iz budžeta EU.

Javni rashodi u finansiranju iz IPARD-a II ne mogu preći iznos od 50% ukupno prihvatljivih troškova investicije, ali u sledećim izuzecima taj iznos može biti veći:

- » 60 % za ulaganja u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
- » 65 % za investicije:
 - u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava mladih poljoprivrednika,
 - za meru diversifikacije farmi i razvoja poslovanja;
- » 70 % za ulaganja u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava u planinskim područjima;
- » 100 % za ulaganja u/podršku za:
 - ruralnu infrastrukturu koja ne generiše značajne prihode;
 - aktivnosti koje se finansiraju u okviru mere tehničke pomoći;

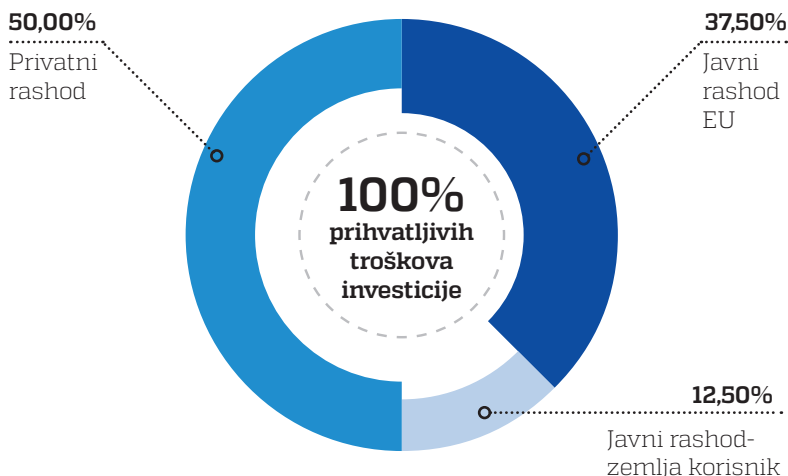
- meru uspostavljanja i zaštite šuma;
- meru pripreme i sprovođenja lokalnih razvojnih strategija – Lider pristup;
- meru uspostavljanja proizvođačkih grupa;
- meru u oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje;
- meru unapređenja obuka;
- meru za savetodavne usluge.

Učešće IPA sredstava u javnom rashodu je 75%, osim za sledeće mere:

- » 85 % za :
 - meru u oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje;
 - meru uspostavljanja i zaštite šuma;
 - meru unapređenja obuka;
 - meru za savetodavne usluge;
 - za investicione projekte koji se sprovode u područjima u kojima je došlo do posebnih prirodnih katastrofa, a koje je potvrdila Evropska komisija;
- » 100 % za pripremu i implementaciju lokalnih razvojnih strategija – Lider pristup.

Odnos javnog i privatnog rashoda i učešća EU u finansiranju investicije je prikazan na sledećem grafikonu:

Grafikon 5: Odnos javnog i privatnog rashoda i učešća EU u finansiranju investicije



4.1 Opisi mera

U nastavku su dati opšti opisi mera u okviru IPARD II programa i indikativni primeri investicija. Zbog ograničenog finansijskog iznosa koji će Republika Srbija dobiti u okviru podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, specifični ciljevi u okviru mera podrške će biti oni koji budu imali karakter najprioritetnijih, ali i oni na koje će ukazati SWOT analiza sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja. IPARD mere će svakako, kao što to i EU regulativa nalaže, dopunjavati **spvođenje Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014-2024**. Navedeni opisi imaju za cilj prvenstveno da informišu čitaoce ove publikacije o mogućnostima finansiranja i da podrže njihovo aktivno učešće u pripremi i sprovođenju IPARD II programa Republike Srbije. Detaljni uslovi za učešće u dodeli sredstava iz IPARD II će biti svakako određeni u konačnoj verziji IPARD II za Republiku Srbiju, koja će sve precizirati.

Potencijalni problemi iz iskustva drugih zemalja koje su sprovodile IPARD I program:

Nedostatak kapaciteta u institucijama ili nedostatak zakonodavstva je otežao rad IPARD agencija koje su bile dužne da proveravaju ispunjenje standarda koje su korisnici pomoći dužni da poštuju, a odnose se na zaštitu životne sredine, bezbednost hrane, zdravlje biljaka i životinja i dobrobit životinja. Drugi problemi su se odnosili na nerešena vlasnička pitanja (uključujući pitanje ostavinskih postupaka), nedostatak dozvola za gradnju objekata, nepostojanje urbanističkih uslova, nezainteresovanost bankarskog sektora da podrži ovaj tip investicija zbog visokog rizika, loša infrastruktura (električna i putna mreža), nepostojanje uslova za navodnjavanje ili predugačke procedure za dobijanje dozvole od nadležnih organa, predugačko trajanje poziva za dodelu pomoći koji se nije uklapao u proizvodni ciklus u poljoprivrednoj proizvodnji.

Mera 1: Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava – sadržana u nacrtu IPARD II za Republiku Srbiju

U okviru ove mere, a na osnovu sprovedene SWOT analize, biraju se podsektori koji su predmet podrške (npr. mleko, meso, voće, povrće, žitarice, itd.)

Specifični ciljevi mere su:

- » Da podrži zemlje korisnice u progresivnom usklađivanju sa pravilima Unije, standardima, politikama i praksama u cilju članstva u Evropskoj uniji;
- » Da podrži ekonomski, društveni i teritorijalni razvoj, sa ciljem da se ostvari pametan, održiv i inkluzivan rast, kroz razvoj fizičkog kapitala;

4. Specifičnosti oblasti politike: Poljoprivreda i ruralni razvoj

- » Da se doprinese rešavanju izazova klimatskih promena kroz promovisanje efikasnosti resursa i obnovljivih izvora energije.

Krajnji korisnici pomoći su poljoprivredna gazdinstva i druga pravna lica iz oblasti poljoprivrede koja su deo nacionalnog registra poljoprivrednih gazdinstava.

Indikativni primeri investicija: Investicije u poljoprivredna gazdinstva kako bi ispunila standarde EU; Izgradnja i rekonstrukcija objekata poslovanja; Objekti za skladištenje, proizvodni objekti i kontejneri za pranje; Oprema za otpad i preradu nusproizvoda; Ulaganja u obnovljive izvore energije na farmi; Oprema za skladištenje i pripremu stočne hrane; Oprema za hranjenje; Oprema i mašine za rukovanje silaže; Oprema za skladištenje i tretman stajnjaka, cisterne sa rezervoarima i specijalizovana transportna oprema; Štale za životinje; Kavezi za koke nosilje; Oprema za mužu i hladenje; Tankovi za mleko.

Mera 2: Podrška za uspostavljanje proizvođačkih grupa

Cilj ove mere je uspostavljanje proizvođačkih grupa kako bi se poljoprivredni proizvođači lakše suočili sa izazovima tržišta i ojačali svoju pregovaračku snagu prema ostalim učesnicima na tržištu, uključujući trgovinske lance.

Specifični ciljevi ove mere obuhvataju podršku uspostavljanju i administrativnom poslovanju proizvođačkih grupa za potrebe:

- » Prilagođavanja proizvodnje članova grupe proizvođača tržišnim zahtevima;
- » Zajedničkog plasiranja robe na tržište, uključujući pripremu za prodaju, centralizaciju prodaje i snabdevanje kupaca;
- » Prilagođavanja proizvodnje da zadovolji odgovarajuće standarde EU;
- » Uspostavljanja zajedničkih pravila o informisanju o proizvodnji, posebno o prinosima i dostupnosti proizvoda;

- » Obezbeđivanja standardizacije u svim koracima proizvodnje, isporuke i promocije u prehrambenom lancu.

Korisnici ove mere su nove proizvođačke grupe definisane u skladu sa nacionalnim zakonodavstvima.

Mera 3: Investicije u fizičku imovinu u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva

Strateški pristup u odabiru ove mere mora da se zasniva na detaljnoj teritorijalnoj (regionalnoj) i sektorskoj analizi kojom se identifikuju sektori sa zajedničkim razvojnim prioritetima. Takvi sektori treba da pokažu identične osnovne karakteristike, potrebe i potencijale za ekonomski razvoj. U sektorima koji pokažu potencijal za održivi razvoj potrebno je definisati tipove aktivnosti koji će biti podržani. Identifikacija investicionih oblasti treba da se zasniva na strategijama i politikama u ovim oblastima na nacionalnom nivou.

Specifični ciljevi ove mere se utvrđuju na osnovu odabranih sektora podrške u okviru IPARD II programa.

Krajnji korisnici pomoći su preduzeća (kako su definisana u nacionalnom zakonodavstvu) koja su odgovorna za sprovođenje projekata u okviru svog poslovnog nastanjivanja.

Indikativni primeri investicija: Opšte – investicije u objekte za preradu hrane u skladu sa zahtevima EU; objekti za skladištenje, postrojenja za hlađenje/zamrzavanje i kontejneri za pranje; oprema za otpad i tretman nusproizvoda; uvođenje sistema upravljanja kvalitetom (ISO 9000, HACCP, itd.); investicije u obnovljive izvore energije. Sektor mesa – klaniče; drugi pogoni za preradu. Sektor mleka – oprema za pripremanje poluproizvoda ili finalnih mlečnih proizvoda za potrošnju; tankovi za mleko i hladnjaci.

Mera 4: Mera u oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje – sadržana u nacrtu IPARD II za Republiku Srbiju.

Strateški pristup u odabiru ove mere mora da se zasniva na detaljnoj analizi životne sredine i mora identifikovati ekološke probleme, potrebe i mogućnosti koje postoje u području koje će biti pokriveno ovom merom.

Specifični ciljevi svakako zavise od analize u pojedinim zemljama, ali se očekuje da oni obuhvataju sledeće:

- » Poboljšanje kvaliteta i kvantiteta voda;
- » Poboljšanje kvaliteta i kvantiteta zemljišta;
- » Unapređenje biodiverziteta i vrednih ekosistema i predela;
- » Ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promenama; očuvanje genetičkih resursa;
- » Podrška za uvođenje i održavanje metoda organske poljoprivredne proizvodnje.

Primeri tipova akcija podrške obuhvataju:

- » Organsku poljoprivredu (konverzija i/ili održavanje). Ukoliko Evropska komisija proceni da postoji pravni okvir i relevantni institucionalni kapaciteti za sprovođenje ove politike.
- » Stvaranje, održavanje i unapređenje predela sa posebnim ekološkim karakteristikama;
- » Akcije očuvanja zemljišta (tehnike za sprečavanje/smanjenje erozije tla, ozelenjavanje, malčiranje);
- » Akcije za održavanje, zaštitu i unapređenje poljoprivrednih staništa koja podstiču biodiverzitet;
- » Upravljanje i uspostavljanje pašnjaka (uključujući pretvaranje obradivog zemljišta u travnjake/pašnjake);
- » Održavanje lokalnih ugroženih životinjskih rasa (ove akcije su moguće samo u zemljama koje imaju odgovarajući sistem registracije ugroženih životinjskih rasa).

Mera 5: Uspostavljanje i zaštita šuma

Ulaganja u razvoj šuma i područja zaštite šuma doprinose potencijalu rasta ruralnih područja, zaštiti ekosistema i poboljšanju potencijala za proizvodnju obnovljivih sirovina za zelenu ekonomiju. Krajnji cilj ove mere je da se poveća kvalitet i pokrivenost šumama, uz istovremeno prilagodavanje izazovima u vezi sa klimatskim promenama, i da se pruži pomoć prevenciji i obnovi šuma od požara i pomogne zemljama korisnicama IPARD da se u krajnjoj instanci integrišu u EU sistem prevencije od šumskih požara.

Specifični ciljevi zavise od tipova aktivnosti koje odaberu zemlje korisnice, ali bi trebalo da obuhvataju proširenje i unapređenje šumskih resursa kroz pošumljavanje zemljišta i obnovu šuma oštećenih od vatre, ali i relevantne mere prevencije od požara.

Krajnji korisnici pomoći mogu biti vlasnici privatnog i javnog zemljišta i njihova udruženja. Za operacije pošumljavanja, zemlja za koju se traži podrška može biti u vlasništvu države, pod uslovom da se njome rukovodi od strane privatnika ili opština, a u tom slučaju su samo troškovi osnivanja šuma pokriveni podrškom.

Indikativne aktivnosti koje mogu biti finansirane obuhvataju:

- » Pošumljavanje
- » Godišnju premiju po hektaru
- » Agrošumarstvo (osnivanje i troškovi održavanja)
- » Prevenciju oštećenja šuma od šumskih požara (osnivanje šuma i posebni troškovi zaštite od požara)
- » Obnovu oštećenih šuma od šumskih požara
- » Poboljšanje otpornosti i ekološke vrednosti šumskih ekosistema

Mera 6: Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu

Razvoj lokalne infrastrukture je bitan element svakog napora da se ostvari potencijalni rast i promoviše održivost ruralnih područja. U okviru ove mere podrške odobravaju se sredstva administrativnim jedinicama za razvoj njihovih osnovnih infrastrukturnih potreba.

Specifični ciljevi ove mere su:

- » Da obezbedi infrastrukturu potrebnu za razvoj ruralnih područja;
- » Da doprinese poboljšanju životnog standarda za seosko stanovništvo;
- » Da podrži javne investicije neophodne za postizanje ciljeva razvoja i zaštite životne sredine;
- » Da poveća atraktivnost ruralnih područja za lokalne i strane investitore.

Krajnji korisnici pomoći u okviru ove mere su administrativne jedinice u ruralnim područjima do 10.000 stanovnika prema zvaničnim rezultatima najnovijeg dostupnog Popisa stanovništva.

Indikativni primeri investicija: Putevi – putevi koji povezuju infrastrukturu zajednice sa glavnim putevima, obilaznice oko sela, seoski putevi, javni pristupni putevi farmama i šumama. Vodoprivreda – seoska kanalizaciona postrojenja, kanalizacije, vodovod. Upravljanje otpadom – uređenje deponija da ispunjavaju sve ekološke zahteve, centri za prikupljanje otpada; Energetika – napajanje za farme i sela i izgradnja obnovljivih energetskih postrojenja za sela u meri u kojoj je to podržano od strane javnih ustanova; Nove tehnologije – lokalni pristup informacionim i komunikacionim tehnologijama i razvoj brzog i ultrabrzog širokopojasnog interneta; Ostalo – prolazi za prevenciju požara.

Mera 7: Diversifikacija farmi i razvoj poslovanja - sadržana u nacrtu IPARD II za Republiku Srbiju

Strateški pristup odabiru ove mere mora da se zasniva na detaljnoj analizi sektora i pojedinačne teritorije kako bi se identifikovala ruralna područja i oblasti sa zajedničkim prioritetima razvoja. Takve oblasti treba da pokažu identične karakteristike, potrebe i potencijal za ekonomski razvoj. Tako, na primer, projekti u oblasti ruralnog turizma mogu biti odobreni samo ako se nalaze na teritorijama koje imaju potencijal za razvoj ruralnog turizma ili na teritorijama u kojima ne dominira masovni turizam.

Specifični ciljevi ove mere su stvaranje, diversifikacija i razvoj ruralnih aktivnosti, kroz investicije u poljoprivrednu diversifikaciju i razvoj nepoljoprivrednih aktivnosti kao što su: ruralni turizam, tradicionalni zanati, prerada poljoprivrednih proizvoda u proizvode više vrednosti, nepoljoprivredne usluge, proizvodnja obnovljive energije, direktni marketing, itd.

Krajnji korisnici pomoći su poljoprivredna gazdinstva i druga pravna lica iz oblasti poljoprivrede koja su deo nacionalnog registra poljoprivrednih gazdinstava koja se nalaze na području u kome se sprovodi diversifikacija poslovanja.

Mera 8: Priprema i implementacija Lokalnih razvojnih strategija (Lider pristup) - sadržana u nacrtu IPARD II za Republiku Srbiju

Lider je instrument integrisanog teritorijalnog razvoja na lokalnom nivou koji direktno doprinosi balansiranom razvoju ruralnih područja, što predstavlja jedan od ciljeva politike ruralnog razvoja.

Specifični ciljevi Lidera treba doprinesu promociji ruralnog razvoja kroz lokalne inicijative i partnerstva. Ova mera treba da podrži jačanje kapaciti-

4. Specifičnosti oblasti politike: Poljoprivreda i ruralni razvoj

teta ruralnog stanovništva i potencijalnih lokalnih akcionih grupa (LAG) kroz obuke i obrazovanje kako bi mogli da pripreme i sprovedu lokalne strategije razvoja (LDS) kroz sprovođenje lokalnih projekata.

Krajnji korisnici su odabrane lokalne akcione grupe.

Mera 9: Unapređenje obuka

Cilj ove mere je širenje znanja i informacija svim odraslim osobama koje se bave poljoprivredom, proizvodnjom hrane i šumarstvom kako bi se dostigao odgovarajući nivo tehničkog i ekonomskog znanja koje zahteva razvoj i specijalizacija poljoprivrede i šumarstva. Ova mera targetira osobe koje su angažovane u poljoprivredi, seoskom turizmu, tradicionalnim zanatima, poljoprivredno-prehrambenim mikro i malim preduzećima, ribarstvu i šumarstvu.

Krajnji korisnici pomoći u okviru ove mere su profesionalne i/ili međuprofesionalne organizacije (pružaoci obuka), koje su sposobne i odgovorne za pružanje navedenih specijalizovanih obuka.

Mera 10: Tehnička pomoć – sadržana u nacrtu IPARD II za Republiku Srbiju

Cilj ove mere je da podrži sprovođenje, praćenje i potencijalne izmene IPARD II dokumenta.

Krajnji korisnik ove mere je Upravljačko telo IPARD II.

Mera 11: Savetodavne usluge

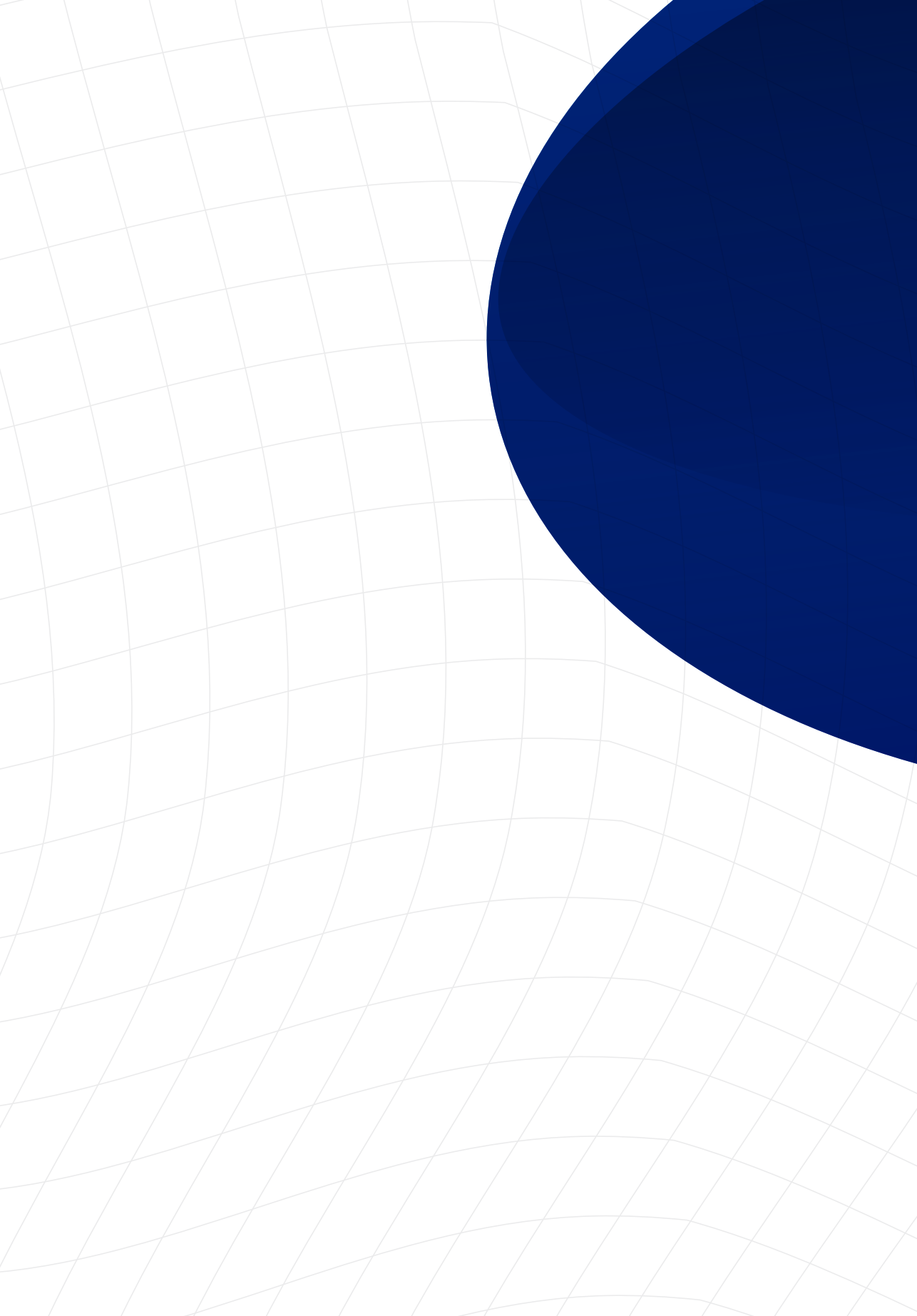
Cilj mere savetodavnih usluga je da podrži poljoprivredne proizvođače, držaoce šuma i mala preduzeća u ruralnim oblastima da unaprede održivo upravljanje i ekonomske performanse svojih gazdinstava ili po-

slovanja. Ovom merom se takođe podržava kvalitet i efektivnost saveta kroz unapređenje kapaciteta savetodavaca.

Specifične ciljeve, koji doprinose ostvarenju navedenog cilja, određuje zemlja korisnik IPARD-a.

Krajnji korisnici ove mere su organizacije ili tela koje pružaju savetodavne usluge, a koje imaju odgovarajuće resurse u vidu obučenog i kvalifikovanog osoblja i savetodavno iskustvo i pouzdanost u oblastima koje su predmet savetovanja.

Upravljačko telo treba da obezbedi adekvatne dokaze za odabrana tela i/ili organizacije za pružanje saveta.



5. Indirektno upravljanje fondovima EU

Podsetimo se da smo u prethodnom programskom periodu razlikovali četiri metoda upravljanja fondovima EU: centralizovani, decentralizovani, zajednički i deljeni.

Za razliku od toga, IPA II će se sprovoditi kroz tri metoda:

1. **Direktno upravljanje**, u kom je telo za ugovaranje Evropska komisija, odnosno delegacije EU ili izvršne agencije koje nastupaju u ime i za račun Evropske komisije;
2. **Indirektno upravljanje**, u kom Evropska komisija poverava zadatke izvršenja budžeta određenih programa ili akcija zemlji korisnici, međunarodnim organizacijama, razvojnim agencijama država članica EU ili drugim telima;
3. **Zajedničko upravljanje**, u kom Evropska komisija delegira zadatke sprovođenja državama članicama EU. Ovaj metod upravljanja se retko upotrebljava u sprovođenju eksternih aktivnosti EU, ali postoji u malobrojnim slučajevima kao što su zajednički operativni programi u prekograničnoj saradnji koje sprovodi zajedničko upravljačko telo.

Pažnja u ovom poglavlju će biti posvećena metodu indirektnog upravljanja, s obzirom da Evropska komisija zahteva od zemalja kandidata da preuzmu odgovornost za upravljanje pretpristupnim fondovima i da

5. Indirektno upravljanje fondovima EU

povećaju svoje vlasništvo nad procesom kako bi se postepeno osposobile za samostalno upravljanje fondovima koje je potrebno za pristupanje EU.

Indirektno upravljanje je sistem u kom Evropska komisija prenosi upravljanje određenim aktivnostima na zemlju korisnicu, pri čemu zadržava celokupnu konačnu odgovornost za izvršenje budžeta EU. Aktivnosti koje se prenose na zemlju korisnicu bi minimalno trebalo da obuhvataju tenderske procedure, zaključivanje ugovora i plaćanja.

Svrha indirektnog upravljanja fondovima je da se zemlja kandidat osposobi da upravlja fondovima EU bez prethodnog traženja odobrenja i provere od strane EK. U ovom kontekstu potrebno je razlikovati dva oblika indirektnog upravljanja: indirektno upravljanje sa ex-ante kontrolama od strane EK i indirektno upravljanje bez ex-ante kontrola.

PRETHODNI METODI UPRAVLJANJA	NOVI METODI UPRAVLJANJA (na snazi od 1. 1. 2014)
Decentralizovano upravljanje sa ex-ante kontrolama	Indirektno upravljanje sa ex-ante kontrolama
Decentralizovano upravljanje bez ex-ante kontrola	Indirektno upravljanje bez ex-ante kontrola

Indirektno upravljanje sa ex-ante kontrolama je oblik upravljanja u kom tenderske procedure, zaključivanje ugovora i plaćanja obavljaju tela u nacionalnoj administraciji Srbije, ali uz prethodnu kontrolu i odobravanje dokumentacije od strane Delegacije EU (DEU). Sve faze svih transakcija koje se odnose na nabavke i dodelu ugovora sprovodi posebno određeno telo za zaključenje ugovora u državnoj administraciji Srbije i prilaže ih Delegaciji EU u Beogradu, da bi DEU dala odobrenje pre nego

što se transakcije izvrše. Delegacija EU ima prava da pregleda i, ukoliko je potrebno, odbije tendersku dokumentaciju. Broj odbijene tenderske dokumentacije služiće kao pokazatelj za merenje uspešnosti funkcionisanja kontrole nad tenderskim postupcima koju sprovode institucije u Srbiji. To znači da institucije i strukture u državnoj administraciji Srbije koje su određene da obavljaju zadatke upravljanja EU fondovima moraju da uspostave sistem upravljanja i kontrole koji će funkcionisati tako da obezbedi ispravne transakcije, u skladu sa zahtevima EU. Ex-ante kontrole će se primenjivati sve dok Srbija ne zadovolji sve uslove i ne dobije dozvolu da primeni indirektno upravljanje bez ex-ante kontrola (mada je moguće da se i u toj fazi zadrže ex-ante provere).

Indirektno upravljanje bez ex-ante kontrola je oblik upravljanja u kom DEU ne proverava i ne odobrava svaku pojedinačnu transakciju. Da bi se prešao put od jednog do drugog nivoa upravljanja, sistem u zemlji koja koristi IPA fondove mora da demonstrira konstantno besprekorno funkcionisanje. Indirektno upravljanje bez ex-ante kontrola predstavlja sistem sprovođenja projekata i programa i finansijskog upravljanja koji je neophodan za korišćenje fondova nakon pristupanja EU.

Akreditacija za decentralizovano upravljanje u Srbiji

Republika Srbija započela je sa pripremama za decentralizovano upravljanje fondovima EU još 2007. godine i uložila je značajan napor da bi stigla u fazu u kojoj je sada. Naime, za **IPA komponente I i II**, prenos ovlašćenja za upravljanje, kojim se iz sistema centralizovanog upravljanja, na osnovu dogovorenih mapa puta i relevantnih indikatora, prelazi u sistem decentralizovanog upravljanja sa ex-ante kontrolom, odobren je 20. i 21. marta 2014. za Nacionalni IPA program za 2013. Što se tiče **IPA komponenti III i IV**, dobijanje statusa kandidata Srbiji je omogućilo pristup ovim dvema komponentama i s tim u vezi su pripremljeni nacrti akreditacionih paketa, ali je aplikacija za prenos ovlašćenja za upravljanje povučena pošto nije bilo moguće uskladiti rokove za sprovođenje vi-

šegodišnjih operativnih programa i za prenos ovlašćenja za upravljanje. U slučaju **IPA komponente V** (IPARD), prenos ovlašćenja za upravljanje bez ex-ante kontrole planiran je za 2016.

Prema nacrtu Okvirnog sporazuma za IPA II, predviđeno je da se Evropska komisija prilikom donošenja odluke o prenosu nadležnosti za izvršenje budžeta IPA II na zemlju korisnicu može osloniti na ex-ante procenu koja je sprovedena za potrebe zaključivanja ranijeg Finansijskog sporazuma sa zemljom korisnicom ili ex-ante procenu za potrebe prenosa ovlašćenja za decentralizovano upravljanje, ali može i zahtevati dodatne dokaze ukoliko ove procene ne obuhvataju sve zahteve.

5.1 Funkcije i institucije indirektnog upravljanja

Ključne funkcije i institucije za indirektno upravljanje programima pretprijetne pomoći EU predviđene regulativom su:

Nacionalni IPA koordinator - NIPAK (eng. *National IPA Coordinator - NIPAC*). NIPAK je visoko rangirani predstavnik vlade zemlje korisnice koji je nadležan za celokupan proces strateškog planiranja, koordinacije programiranja, nadzora nad sprovođenjem, procene i izveštavanja o IPA II pomoći.

NIPAK obezbeđuje koordinaciju sa državnom upravom zemlje korisnice i drugim donatorima i blisku povezanost IPA II pomoći i sveukupnog procesa pristupanja EU; obezbeđuje koordinaciju učešća zemlje korisnice u relevantnim programima teritorijalne saradnje; obezbeđuje da su

ciljevi akcija ili programa zemlje korisnice koherentni sa ciljevima definisanim u Strateškom dokumentu, koordinira pripremu dokumenata i predaje ih EK; priprema godišnji izveštaj o sprovođenju IPA II; u saradnji sa drugim državama obezbeđuje da su ciljevi prekograničnih programa saradnje koherentni sa ciljevima strateških dokumenata IPA II; u toku sprovođenja obezbeđuje orijentaciju akcija i programa prema ciljevima; koordinira pripremu plana procene u konsultaciji sa EK.

U Srbiji ulogu nacionalnog IPA koordinatora obavlja ministar ili potpredsednik Vlade zadužen za evropske integracije ili direktor Kancelarije za evropske integracije.

Nacionalni službenik za odobravanje - NAO (eng. *National Authorising Officer - NAO*). NAO je visoko rangirani predstavnik vlade zemlje korisnice koji snosi celokupnu odgovornost za finansijsko upravljanje IPA II pomoći i obezbeđuje legalnost i regularnost transakcija.

NAO je posebno odgovoran za (a) upravljanje IPA II računima i finansijskim operacijama i (b) efektivno funkcionisanje internih sistema kontrole za sprovođenje IPA II pomoći.

NAO uspostavlja upravljачku strukturu koja obavlja operativne poslove finansijskog upravljanja IPA II i sastoji od Nacionalnog fonda i Kancelarije za podršku.

U Srbiji ulogu nacionalnog službenika za odobravanje obavlja državni sekretar Ministarstva finansija, dok ulogu Nacionalnog fonda obavlja Sektor za nacionalni fond za upravljanje sredstvima Evropske unije Ministarstva finansija.

Revizorsko telo (eng. Audit Authority). Revizorsko telo je ekspertsko telo koje odredi zemlja korisnica fondova, potpuno nezavisno od drugih struktura u sistemu, koje je odgovorno za verifikaciju funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole. **U Srbiji je kao revizorsko telo uspostavljena Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima** Evropske unije.

Pored nabrojanih funkcija, neophodno je uspostaviti i **operativne strukture** koje su odgovorne za sprovođenje, informisanje, vidljivost, praćenje, izveštavanje i procenu programa u skladu sa principima dobrog finansijskog upravljanja. Operativne strukture u Srbiji predstavljene su u sledećoj tabeli:

KOMPONENTA I	
Operativna struktura (eng. Operating structure)	<p>Skup osoba i službi u okviru državne uprave odgovornih za obavljanje poslova upravljanja IPA komponentom I, a to su:</p> <ul style="list-style-type: none">• Tehnički sekretarijat nacionalnog IPA koordinatora koji koordinira proces programiranja IPA sredstava, kao i identifikaciju i utvrđivanje prioriteta za finansiranje iz IPA komponente I (Sektor za programiranje, praćenje i izveštavanje o sredstvima EU i razvojnoj pomoći);• Službenik za odobravanje programa koji je odgovoran za organizaciju i realizaciju poslova koji su u nadležnosti TELA za ugovaranje, za poslove Operativne strukture koji se odnose na sprovođenje ugovora kroz koje se realizuju sektorski programi i/ili projekti, kao i za obezbeđivanje zakonitosti i regularnosti aktivnosti koje su u njegovoj nadležnosti (pomoćnik ministra koji rukovodi Sektorom za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU Ministarstva finansija);• Službenici za programe pomoći, koji pružaju podršku službeniku za odobravanje programa u pripremi i tehničkom sprovođenju ugovora i odgovorni su nacionalnom IPA koordinatoru za postizanje ciljeva sektorskih programa, mera u okviru njih i/ili projekata u okviru njegove nadležnosti (državni sekretari ili pomoćnici ministara u resornim ministarstvima);

KOMPONENTA I

- Telo za ugovaranje, koje je odgovorno za poslove sprovođenja postupka javnih nabavki, ugovaranja, vršenja plaćanja, računovodstva, praćenja sprovođenja ugovora i finansijskog izveštavanja u vezi sa nabavkom usluga, robe, radova i grantova koji se finansiraju iz pretpristupne pomoći EU u okviru IPA komponente I (Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU Ministarstva finansija);
- IPA unutrašnje jedinice u resornim ministarstvima, koje pružaju operativnu podršku službeniku za programe pomoći u procesima programiranja, sprovođenja i praćenja sektorskih programa, mera u okviru sektorskih programa i/ili projekata i za svoj rad odgovaraju službeniku za programe pomoći. Važno je napomenuti da se poslovi programiranja i poslovi sprovođenja i praćenja sektorskih programa, mera u okviru sektorskih programa i/ili projekata obavljaju odvojeno u okviru IPA unutrašnje jedinice.

KOMPONENTA II

Tehnički sekretarijat nacionalnog IPA koordinatora
(eng. **National IPA Coordinator Technical Secretariat - NIPAC TS**)

Telo koje prikuplja i analizira redovne i godišnje izveštaje o sprovođenju programa u okviru IPA komponente II, u smislu postizanja cilja i ostvarivanja rezultata, a koje određuje Vlada.

Zajednički odbor za praćenje programa pretpristupne pomoći u okviru IPA komponente IIb (**Joint Monitoring Committee for the implementation of the pre-accession assistance programmes under IPA Component IIb - JMC**)

Tela koja se obrazuju posebno za svaki program prekogranične saradnje i odgovorna su za donošenje odluka na nivou programa i za praćenje sprovođenja programa.

KOMPONENTA II	
Zajednički tehnički sekretarijat (Joint Technical Secretariat - JTS)	Posebna tela, bez statusa pravnog lica, koja obrazuju operativne strukture država učesnica u programu, za svaki program prekogranične saradnje. Obavljaju stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe Zajedničkog odbora za praćenje programa pretpristupne pomoći i operativnih struktura za sprovođenje programa pretpristupne pomoći u okviru IPA komponente II;
Operativna struktura za upravljanje programima pretpristupne pomoći u okviru IPA komponente IIb	<p>Skup lica i tela u okviru državne uprave koji je odgovoran za obavljanje poslova upravljanja i sprovođenja pretpristupne pomoći EU u okviru IPA komponente IIb, a to su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Službeni, odgovoran za poslove operativne strukture, upravlja programima pretpristupne pomoći u okviru IPA komponente IIb, odgovara za obezbeđivanje regularnosti i legalnosti tekućih transakcija i odgovorno finansijsko upravljanje nacionalnom službeniku za odobravanje i nacionalnom IPA koordinatoru za postizanje ciljeva i rezultata (zamenik direktora Kancelarije za evropske integracije i koordinador za EU fondove); • Službenik za odobravanje programa, kog imenuje nacionalni službenik za odobravanje, upravlja Telom za ugovaranje. Odgovoran je za organizaciju i obavljanje poslova koji se odnose na sprovođenje ugovora kroz koje se realizuju programi prekogranične saradnje u okviru IPA komponente IIb, kao i obezbeđivanje zakonitosti i regularnosti aktivnosti; • Odgovorno lice za poslove Tela za programe prekogranične saradnje koje je zaduženo za poslove programiranja i praćenja sprovođenja programa prekogranične saradnje u okviru IPA komponente II (pomoćnik direktora Kancelarije za evropske integracije koji rukovodi Sektorom za programe prekogranične i transnacionalne saradnje); • Telo za ugovaranje koje je odgovorno za sprovođenje postupaka javnih nabavki, ugovaranje, vršenje plaćanja, računovodstvo, praćenje sprovođenja ugovora i finansijsko izveštavanje (Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU Ministarstva finansija);

KOMPONENTA II

- Telo za programe prekogranične saradnje koje je odgovorno za programiranje i praćenje programa prekogranične saradnje na programskom nivou, u saradnji sa nadležnim telima partnerskih zemalja, učestvovanje u izradi kriterijuma i procedura za prikupljanje projektnih predloga, kao i za ocenu projekata (Sektor za programe prekogranične i transnacionalne saradnje Kancelarije za evropske integracije).

Pored navedenog, predviđena su dva nivoa **odbora za praćenje** u cilju obezbeđivanja koherentnosti i koordinacije u sprovođenju IPA i uključivanja svih relevantnih aktera:

- Odbor za praćenje IPA (eng. **IPA Monitoring Committee - IPA MC**). Odbor za praćenje IPA obezbeđuje delotvornost, kvalitet i koherentnost sprovođenja svih programa i operacija u smislu ostvarivanja ciljeva postavljenih u finansijskim sporazumima i strateškim dokumentima. Svoj rad zasniva na izveštajima Sektorskih odbora za praćenje. Odbor uključuje predstavnike EK i NIPAK, kao kopredsedavajuće, kao i predstavnike drugih relevantnih nacionalnih institucija, a može uključivati i predstavnike međunarodnih finansijskih institucija i zainteresovanih strana poput civilnog društva i organizacija privatnog sektora. Tehnički sekretarijat nacionalnog IPA koordinatora obavlja poslove sekretarijata Odbora za praćenje IPA programa i odgovoran je za pripremanje i dostavljanje svih materijala koje Odbor razmatra i o kojima raspravlja.
- Sektorski odbori za praćenje (eng. **Sectoral Monitoring Committees - SMCs**). Sektorski odbori za praćenje se uspostavljaju po oblastima politike IPA II ili po programima. Sastoje se od pred-

stavnika relevantnih nacionalnih institucija, EK i drugih zainteresovanih strana, uključujući i međunarodne finansijske institucije. Svaki sektorski odbor obezbeđuje delotvornost, efikasnost, kvalitet, koherentnot, koordinaciju i usaglašenost sprovođenja aktivnosti u određenoj oblasti politike ili programu. Sektorski odbori podnose izveštaje Odboru za praćenje IPA.

Kada je u pitanju oblast politike Poljoprivreda i ruralni razvoj, specifične funkcije i institucije indirektnog upravljanja sačinjavaju posebnu Operativnu strukturu.

Operativnu strukturu ove oblasti sačinjavaju:

Upravljačko telo koje deluje na nacionalnoj nivou i zaduženo je za pripremu i sprovođenje IPARD programa, uključujući odabir mera i promociju, koordinaciju, evaluaciju, nadzor i izveštavanje o Programu, kojim upravlja viši službenik sa isključivim odgovornostima. U slučaju Republike Srbije to je jedinica u okviru **Sektora za ruralni razvoj Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine**.

Agencija za ruralni razvoj u okviru instrumenta IPA s funkcijama sličnima agenciji za plaćanja u državama članicama koja je odgovorna za promociju, odabir projekata kao i za odobrenje, kontrolu i knjiženje obaveza i plaćanja, kao i za izvršenje plaćanja. U Republici Srbiji to je **Uprava za agrarna plaćanja Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine**.

Literatura

1. European Parliament, **COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 447/2014**, on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), 2 May 2014.
2. European Parliament, **REGULATION (EU) No 1299/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL** on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal, 17 December 2013.
3. European Parliament, **REGULATION (EU) No 231/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**, establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), 11 March 2014.
4. European Parliament, **REGULATION (EU) No 232/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**, establishing a European Neighborhood Instrument, 11 March 2014.
5. European Parliament, **REGULATION (EU) No 236/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**, laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action, 11 March 2014.
6. Evropska komisija, **Indikativni strateški dokument za Srbiju 2014-2020**, avgust 2014.

7. **INDICATIVE STRATEGY PAPER FOR SERBIA (2014-2020)**, adopted on 19/08/2014.
8. **IPA (2014-2020)**, Roadmap for Planning and Programming, version 0.2.
9. **IPA II 2014-2020**, A quick guide to IPA programming.
10. **IPA II Multi-country Strategy Paper (MCSP)**, draft, 2014-2020.
11. Kancelarija za evropske integracije, **Evaluacija efektivnosti i efikasnosti međunarodne razvojne pomoći u Republici Srbiji po sektorima**, 2013.
12. Ministarstvo finansija, **Uputstvo o programskom budžetu**, 2014.
13. **Multi-Country Indicative Strategy Paper (2014-2020)**, adopted on 30/06/2014.
14. **Nacrt IPARD programa Republike Srbije za 2014–2020**, verzija 2, oktobar 2014.
15. **Uredba o upravljanju programima pretpristupne pomoći Evropske unije u okviru komponente i Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)** – Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija za period 2007–2013. godine.
16. **Uredba o upravljanju programima pretpristupne pomoći Evropske unije u okviru komponente IIb Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)** – Programi prekogranične saradnje sa državama korisnicama IPA za period 2007–2013. godine.
17. Vlada RS, **Potrebe Republike Srbije za međunarodnom razvojnom pomoći u periodu 2014 –2017**, sa projekcijama do 2020. godine, novembar 2013.
18. **Zakon o budžetskom sistemu**

Internet adrese

<http://www.evropa.gov.rs>

<http://ec.europa.eu/enlargement>

<http://www.cdspredlaze.org.rs>

<http://www.cfcu.gov.rs/>

<http://uap.gov.rs/>

<http://www.slap.skgo.org/>

IMPRESUM

Vodič kroz Instrument pretpristupne pomoći IPA II 2014-2020

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autori:

Andrija Pejović
Mirjana Lazović
Ognjen Mirić
Ivan Knežević

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn

ISSstudioDesign, Beograd
igor.sandic@issstudiodesign.com
ISBN 978-86-80046-01-3

Tiraž

1.000

Štampa

Mobid d.o.o Loznica
2014. godina

CIP - Katalogizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

339.96(4-672EU:497.11)
339.923:061.1EU
341.232(4-672EU)

VODIČ kroz IPA II : instrument za pretpristupnu pomoć : 2014-2020. / Andrija Pejović ... [et al.]. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2014 (Loznica : Mobid). - graf. prikazi, tabele. - 96 str. ; 23 cm

Tiraž 1.000. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 93/95.

ISBN 978-86-80046-02-0
1. Пејовић, Андрија, 1976- [аутор]
а) Европска унија - Придруживање - Србија б) Економска помоћ - Србија
COBISS.SR-ID 211583756

VODIČ KROZ

IPA II

