



IPA Programming and Project
Preparation Facility

IPA za početnike



Ministarstvo finansija Republike Srbije
Ministry of Finance of the Republic of Serbia

Sektor za fondove Eu i razvojnu pomoć
Sector for EU Funds and Development Assistance

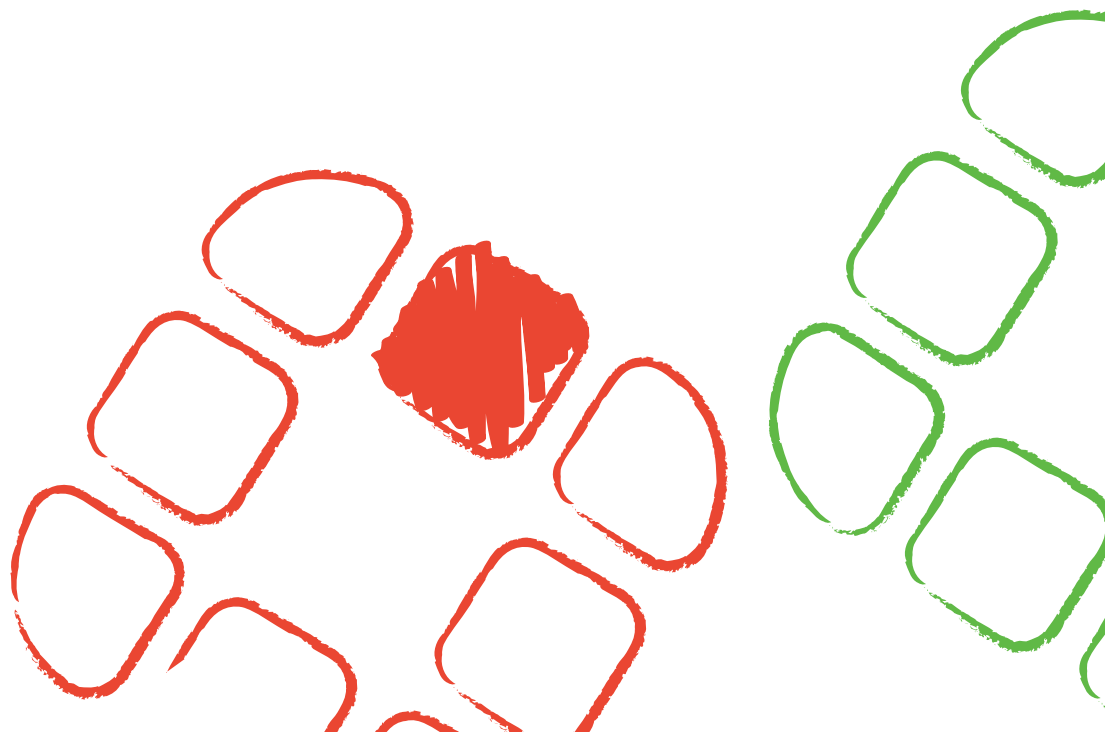
Ovaj projekat je finansiran
od strane Evropske unije
This project is financed
by the European Union



IPA PPPF

IPA PPPF sprovodi konzorcijum koji čine:

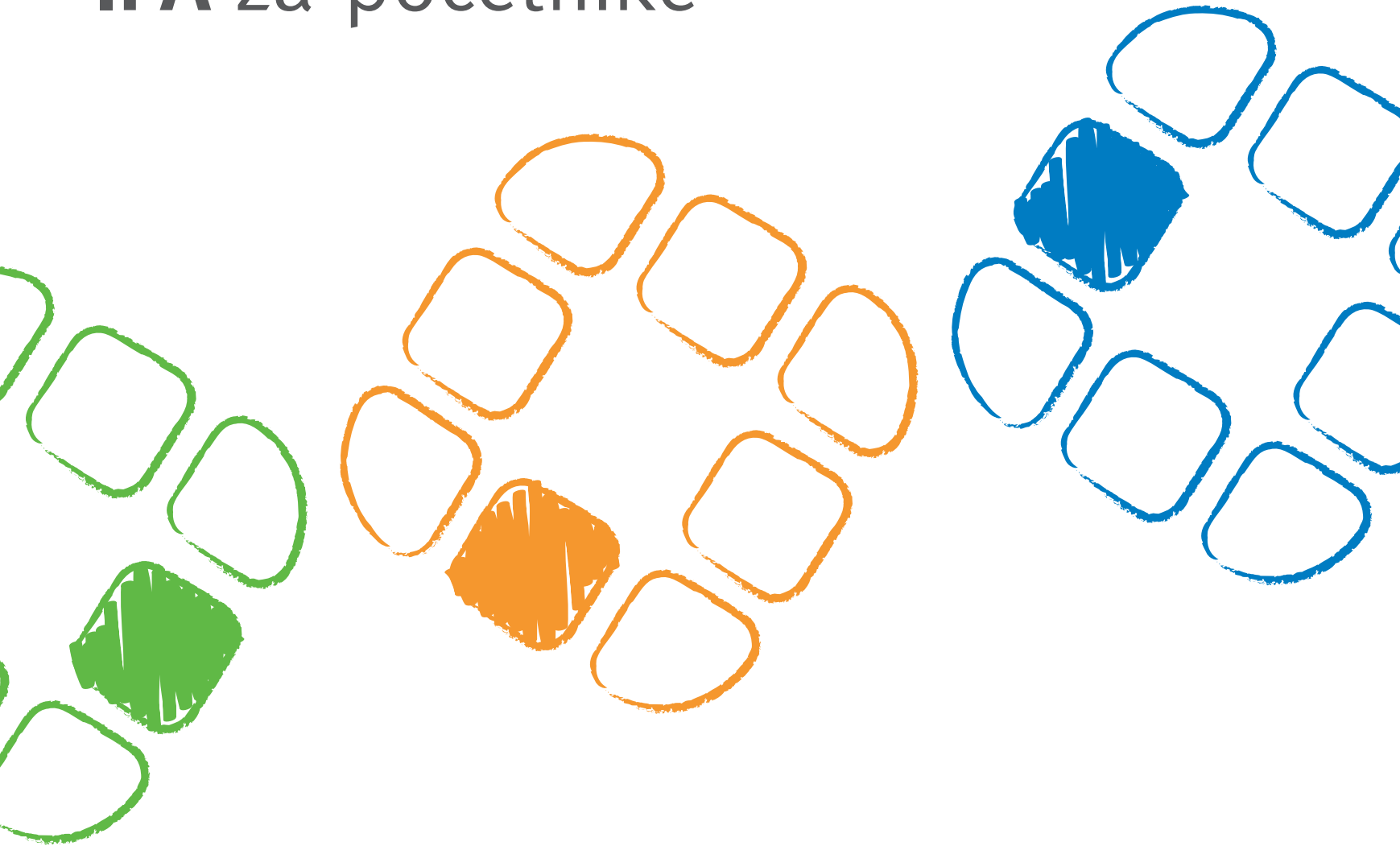
- East West Consulting
- HD European Consulting Group
- FIIAPP - Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, and
- ECO 3 European Consultants Organisation





IPA Programming and Project
Preparation Facility

IPA za početnike





IPA za početnike

Kada čujete ili pročitate reč „IPA“, ukoliko Vam se učini i najmanje poznatom, velika je verovatnoća da ćete je povezati sa nekom značajnom količinom novca. Često se dešava i da tu reč „IPA“ čujete u kombinaciji sa rečju „fond“, odnosno kao izraz „IPA fondovi“. To vam razumevanje o čemu se radi verovatno može malo olakšati - ako je fond, u njemu mora postojati neki novac koji je namenjen da se potroši u neku svrhu, odnosno za ostvarivanje nekog cilja. I bićete na dobrom putu ka rešenju zagonetke.

Ono što ćete ipak najčešće čuti jeste kovanica „IPA fondovi Evropske unije“, što će vam otvoriti vrata za razumevanje još jedne bitne informacije, a to je da taj novac koji u fondu postoji zapravo dolazi iz budžeta Evropske unije kojoj Srbija želi da pristupi u dogledno vreme.

Ali krenimo redom, jer kažu da je svet IPA fondova Evropske unije zapravo težak za razumevanje.

Dakle, šta je IPA?

Sama reč „IPA“ predstavlja skraćenicu od Instrument for Pre-Accession Assistance na engleskom jeziku - ili IPA, što na srpskom znači **Instrument za predpristupnu pomoć**. Iako bi na našem jeziku skraćenica pre trebalo da bude IPP, ova prethodno navedena se već toliko odomačila, da bi stvorilo više prepreka nego prečica na našem putu razumevanja ako bismo pokušali da je sada menjamo.



IPA je instrument, što znači da ona nečemu služi. Instrument, bilo da je finansijski, muzički, hirurški, električni, ili naučni, uvek postoji da bi ga neko upotrebljavao u neku svrhu. On je alat za postizanje nekog cilja. Šta je taj cilj? Budući da je IPA predpristupni instrument, to onda znači da su zemlje koje koriste taj instrument, a među njima je i Srbija, su izrazile želju da pristupe Evropskoj uniji. Konačno, IPA je instrument predpristupne pomoći, što znači da u procesu evropske integracije Srbije, Evropska unija putem IPA želi da pomogne Srbiji na njenom putu ka članstvu.

IPA predstavlja bespovratnu pomoć, što znači da se primljeni i uspešno potrošeni novac ne mora vraćati niti plaćati bilo kakava kamata. Važno je istaći da se IPA zasniva na tzv. „principu dodavanja“, od engleskog izraza koji ćete možda tu i tamo čuti - additionality principle, što znači da IPA predstavlja dodatnu pomoć opsežnim i sveobuhvatnim reformskim zahvatima Vlade Srbije. Ona je dodatak na već izdvojena sredstva iz budžeta Srbije namenjena reformama i cilj joj je da se smanji teret troškova poreskih obveznika Srbije, ali i izrazi solidarnost građana Evropske unije prema zemljama koje žele da joj pristupe i dele njihove demokratske i socijalne vrednosti.

A kako je izgledala pomoć koju je Eu davala Srbiji pre uvođenja programa IPA? U periodu od 1990-1999, Eu je slala pomoć Balkanu, u okviru raznih programa koji su bili odgovor na hitne potrebe zemalja ratovima i krizom zahvaćenog regiona, a svi imali jednu zajedničku osobinu - bili su kreirani od slučaja do slučaja, dakle, nije bilo neke „strategije i sistema“. Jedan od poznatijih programa iz ovog perioda zvao se **OBNOVA**. U sledećem periodu, uslovno od 2000-2006, okosnica pomoći bio je program **CARDS** (skraćenica od Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, što na srpskom znači: Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju) koji je otišao korak dalje i za ciljeve postavio stabilizaciju i razvoj regiona, ali i doneo novi model „upravljanja sredstvima“. U Srbiji se još svi sećaju **Evropske agencije za rekonstrukciju** - ili **EAR** (European Agency for Reconstruction) - koja je bila glavna institucija za „implementaciju“ pomoći, dakle, ona koja se brinula da novac na raspolaganju Srbiji bude iskorišćen u prave svrhe. Treći period počinje uvođenjem **IPA** 2007. godine, čime su zamenjeni svi prethodni instrumenti pomoći koje je Evropska unija imala za zemlje Zapadnog Balkana.

Ili da probamo da budemo slikoviti. Zamislite jednu oronulu i zapuštenu kuću i u njoj ukućane gladne i bore. Ako želite da se takvo stanje promeni, najpre treba da obezbedite najnužnije - ojačate zidove da se kuća ne bi potpuno srušila, postavite prozore, dopremite hranu i odeću za ukućane, obezbedite ogrev da prezime. U narednoj fazi kuća treba da se poveže sa vodovodom, kanalizacijom, gasnom mrežom, ukućani da se obuče da nešto rade i zarađuju, sve da bi se uveo koliko-toliko normalan život. A onda u trećoj fazi odlučite da uredite kuću tako da bude jednako lepa i održiva kao i kuće u okruženju: postavljate nova vrata i prozore koji dihtuju i štede energiju, menjate stare instalacije u skladu sa standardima, u domaćinstvu koje je počelo da se obnavlja obeležavate stoku, a na njivi koja je obrađivana kulture koje se uzgajaju, u obližnjoj prodavnici ukućani počinju da kupuju proizvode koji imaju deklaracije o poreklu robe i sertifikate o bezbednosti hrane. Otvarate vrata jedinstvenog evropskog tržišta i, korak po korak, uvodite novu tehnologiju, jačate konkurentnost, da bi ukućani više zaradili, bolje živeli, deca išla u škole sa modernim programima, a bolnice bile modernije opremljene. Može i da se razmišlja o put-



ovanju, jer tu je i vizna liberalizacija. Domaćinstvo, dakle počinje da živi u skladu sa evropskim standardima. Cenjeno je i poštovano od strane komšija. Tako nekako je zamišljena IPA - da pomogne Srbiji da ispuni standarde i usvoji pravila koja će joj omogućiti da postane članica Evropske unije. U narednim delovima, videćemo na koji način se sredstva iz IPA mogu upotrebiti, odnosno kako zapravo radi IPA.

Koliko je to novca, zapravo?

IPA je skupa srpska reč. Stoga ćemo se sada pozabaviti brojkama. Ukupna vrednost finansijske podrške Eu Srbiji kroz IPA, za period 2007-2013, iznosi oko 1,4 milijarde evra.

Ove brojke, od kojih se može zavrteti u glavi, zapravo su samo „indikativne“. Šta to znači? To znači da ih je Evropska unija predvidela u svom budžetu, odnosno stavila na raspolaganje Srbiji. Da li će ovolike sume Srbija stvarno i upotrebiti, zavisi od njene sposobnosti da predloži dobre projekte kojima će iskoristiti ta sredstva, ili kako se to stručno kaže, zavisi od tzv. „apsorpcionog kapaciteta“ države. Važno je istaći da se ovde ne radi samo o efikasnosti, jer uzimajući samo taj kriterijum u obzir, može se učiniti da je potrošnja novca na raspolaganju sama sebi svrha, a to svakako nije slučaj. Radi se i o uticaju, efektu koji potrošnja ovog novca ima, a taj efekat mora biti približavanje onome čemu cela zemlja teži - članstvu u Evropskoj uniji.

Da bi „apsorpcioni kapacitet“ bio na visokom nivou, ili hajde da budemo potpuni optimisti, da bi naša zemlja iskoristila 100% sredstava koja su joj namenjena, Srbija mora valjano da „isprogramira“ ta sredstva. Eto još jednog izraza koji možda zvuči rogobatno. Ali vratićemo mu se kasnije. Za sada je važno da zapamtimo da sredstva koja Srbija ne iskoristi ostaju u budžetu Evropske unije i ne mogu se prebaciti npr. na sledeću godinu, već će ih Eu potrošiti na nešto drugo.

Šta se može uraditi sa ovim novcem?

IPA je tako kreirana da pruža podršku u svim oblastima koje su važne za proces pridruživanja država Evropskoj uniji. Kako? Raspodelom namenjenih sredstava na pet „komponenti“, odnosno celina kroz koje IPA u praksi funkcioniše:

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



Ova podela ima svoje praktične posledice, i odgovara procenjenim potrebama koje zemlje imaju u različitim fazama pridruživanja Evropskoj uniji. Tako je npr. zemljama koje još nisu stekle status države kandidata za članstvo u Eu, među kojima je i Srbija, namenjeno korišćenje sredstava kroz prve dve komponente. Važno je naglasiti i da se projekti koji potpadaju pod preostale tri komponente mogu finansirati kroz prvu komponentu.

Onim državama koje su stekle status kandidata za članstvo u Eu sleduje korišćenje sredstava kroz svih pet komponenti. Međutim, sticanje statusa kandidata u pogledu korišćenja sredstava iz IPA donosi još jednu značajnu izmenu, a to je uvođenje tzv. „decentralizovanog sistema upravljanja“ pomoći Eu, koji se još naziva **DIS** - od Decentralised Implementation System na engleskom jeziku. Šta to znači? Pa izgleda da prvo moramo dobro naučiti engleski, a zatim da je sadašnji sistem upravljanja ovim sredstvima centralizovan, odnosno sprovodi ga Delegacija Eu u Beogradu, koja učestvuje u odobravanju projekta, ali i jedina ima pravo da potpisuje pojedinačne ugovore za izvršenje projekata, vrši plaćanja, nadzor i evaluaciju projekata.



Uvođenjem DIS-a taj kompletan posao preći će na nadležne institucije i službe u državnoj upravi Srbije koje će preuzeti odgovornost za upravljanje predpristupnim fondovima. Da bi u tome uspela, država mora izgraditi takav sistem nezavisnih institucija i organa, koji uključuje mehanizme unutrašnje kontrole i nadzora između institucija kojim će se obezbediti da se sredstva koriste u svrhe za koje su namenjena. U ministarstvima će morati da se formiraju posebne jedinice za pripremu i sprovođenje ovih sredstava, da se zaposli i obučeni odgovarajući kadar, utvrde procedure za rad, itd. Da li je taj sistem valjan, odnosno da li odgovara standardima, može oceniti jedino Eu, jer ona daje novac svojih poreskih obveznika. Da bi sistem počeo da funkcioniše, njega Evropska komisija mora prethodno „akreditovati“, odnosno potvrditi njegovu valjanost.

Ali vratimo se na trenutak sadašnji. Srbija koristi samo sredstva namenjena za sprovođenje projekata u prve dve komponente. Zašto? Zato što u ovoj ranoj fazi pridruživanja Srbija i dalje treba da razvija sopstvene „administrativne kapacitete“, odnosno jača potencijal postojećih, ali i formira nove institucije, agencije, organe uprave, koji su neophodni za uspešno sprovođenje u život zakona, normi i standarda Evropske unije. Kroz drugu komponentu, Srbija, a posebno njene lokalne vlasti, treba da razvijaju dobrosusedske odnose putem zajedničkih projekata sa susednim zemljama, regionima, opštinama.

Prva IPA komponenta - **Pomoć tranziciji i izgradnja institucija**, možete često sresti skraćenicu **TAIB** za ovu komponentu, koja dolazi iz njenog engleskog naziva Transition Assistance and Institution Building - ima za cilj da pomogne Srbiji u ispunjavanju evropskih standarda u raznim oblastima - vladavine prava, trgovine, industrije, poljoprivrede, turizma, i mnogih drugih - koje nameće članstvo u Evropskoj uniji. To se, pre svega, odnosi na usklađivanje propisa sa evropskim, odnosno usvajanje, ali i primenu zakona koji važe u Evropskoj uniji. Ovaj proces zahteva jačanje kapaciteta organa koji te zakone donose i sprovode.

I ponovo smo se zapleli u moru termina - „ispunjavanje standarda“, „usklađivanje propisa“, „jačanje kapaciteta“... Šta to u stvari podrazumeva? Na primer, u Evropskoj uniji je standard da ukoliko kupac kupi pokvarenu robu, ili robu sa greškom, prodavac na zahtev kupca mora da robu zameni novom, ili vrati novac.

Međutim, u Srbiji ovakva pravila, ako i postoje, slabo funkcionišu. Sigurno vam se 100 puta desilo: kupili ste npr. pantalone, i kada ste došli kući, otkrili ste da je rajsferslus na njima pokvaren. Vratili ste se u prodavnicu i prodavac je jednostavno odbio da vam vrati novac i nije ga interesovalo da zameni robu sa greškom. Da bi Srbija ušla u Evropsku uniju, ona mora dokazati da poseduje takav sistem koji će kupcu obezbediti da mu se ovakve stvari ne događaju. Dakle, mora da reformiše sistem tako da on bude usklađen sa standardima Eu. Takav sistem podrazumeva postojanje odgovarajućeg zakona ili propisa o zaštiti potrošača, institucije za zaštitu potrošača, efikasnih procedura, kao i obučeni i neko-

rumpiranih tržišnih inspektora koji imaju mehanizme i ovlašćenja kojima će naterati prodavca da ili vrati novac, ili zameni pokvarenu robu. Nije, dakle, dovoljno samo doneti zakon ili propis, potrebno je da on deluje u stvarnom životu. IPA pomaže da se takav sistem uspostavi. Kako?



Tako što će ministarstvo, u ovom slučaju ono koje se bavi trgovinom, pripremiti projekat koji će se finansirati iz sredstava IPA, a koji bi trebalo da uspostavi takav sistem institucija u celoj Srbiji. To će uraditi upravo u okviru ove komponente IPA - koja je namenjena jačanju institucija, odnosno njenih kapaciteta da se ovakav sistem sprovede u delo. Recimo da je ministarstvo u okviru Strategije za razvoj trgovine predvidelo jačanje Odeljenja za zaštitu potrošača i Sektora za nadzor tržišta, ali nema dovoljne ljudske i tehničke kapacitete. Ministarstvo, onda, predlaže projekat „Jačanje zaštite potrošača u Srbiji“, npr. u vrednosti od 2,9 miliona evra, iz koga bi se finansirale aktivnosti koje bi za cilj obuku zaposlenih za rad u Odeljenju za zaštitu potrošača, razvoj procedura u skladu sa novim zakonskim okvirom. Projektom se finansira angažovanje eksperata koji imaju iskustvo na sličnim aktivnostima (npr. radili su na jačanju kapaciteta takvih institucija u Francuskoj, Sloveniji i Slovačkoj) i koji prema projektu dolaze u Srbiju i rade sa ljudima zaposlenim u Odeljenju za zaštitu potrošača unutar Ministarstva, pomažu im u svakodnevnom radu, savetuju ih, organizuju treninge, obuke, predlažu procedure u skladu sa novim zakonskim okvirom, olakšavaju uvođenje novih metoda u zaštiti potrošača u Srbiji, npr. vansudsko poravnanje, itd.

Ko su korisnici IPA sredstava? Odgovor je relativno jasan - najveći i najznačajniji korisnici su vladine institucije, jer one donose i primenjuju najveći deo reformskih zakona i propisa. Samim tim, ovlašćeni predlagači za predlaganje projekata tokom procesa programiranja su ministarstva, posebne organizacije i službe Vlade, Narodna skupština, Narodna banka Srbije. Isto tako, deo sredstava se izdvaja i za lokalnu samoupravu i organizacije civilnog društva, koje su pored Vlade najvažniji akteri i partneri u procesu evropske integracije. Iz tog razloga ovlašćeni predlagači su u obavezi da obezbede koordinaciju i konsultacije u procesu programiranja IPA sa svim zainteresovanim stranama (tzv. princip partnerstva).

Šta je sa privatnim sektorom - preduzećima, firmama, agencijama? Iako ne mogu biti predlagači projekata, privatna preduzeća mogu biti korisnici raznih programa obuke za mala i srednja preduzeća, primera radi, o tome kako da sprovedu donete propise. Potom, ona mogu biti korisnici manjih grantova za ulaganja u oblastima koje su označene kao razvojni cilj u samom predlogu projekta - npr. ulaganja u projekte korišćenja obnovljivih izvora energije, ili tome slično. Međutim, da bi privatna firma bila korisnik sredstva, potrebno je da ispoštuje niz Eu pravila, kao što su otvoreni postupak izbora preduzeća za iznose iznad određenog limita, nepristrasno i transparentno dodeljivanje sredstava usmerenih ka određenom cilju koji je državni cilj, a realizuje se aktivnostima privatnih preduzeća, itd.

Ovu navedenu mogućnost, kada su preduzeća korisnici pomoći, je potrebno potpuno razlikovati od toga da firme i preduzeća, sa svrhom zarade, tj. profita, mogu učestvovati u realizaciji nekih projekata kao npr. izvođači i podizvođači. Primera radi, ukoliko se prihvatiti finansiranje određenog investicionog projekta, privatno preduzeće se može, pod određenim tenderskim uslovima, angažovati da pruži određene konsultantske usluge - uradi studiju izvodljivosti, pruži PR i komunikacijske usluge, ili učestvuje kao ponuđač na tenderu za nabavku opreme. Međutim, ovo podleže potpuno drugačijim pravilima i procedurama, pa se ne smatra da preduzeća, kada nastupaju u ovakvom svojstvu, predstavljaju korisnike IPA sredstava.

Sredstva iz IPA se mogu koristiti u osnovi na četiri načina:

1. Kao „**tehnička pomoć**“, što obično uključuje angažovanje eksperata, konsultanata, koji onda pružaju usluge našim institucijama, npr. našem Odeljenju za zaštitu potrošača, pripremaju projektnu dokumentaciju, pripremaju strategije, sprovode obuke, treninge, itd.

2. Zatim, kroz „**tvining**“, od engleskog twinning - što znači uparivanje, kada se, sama reč kaže, jedna domaća institucija, npr. Odeljenje za zaštitu potrošača upari sa institucijom sličnog tipa iz neke od država članica Evropske unije, i sprovodi projekat zajedno sa njom koji se tiče prenošenja znanja, iskustava, pružanja pomoći na usklađivanju propisa, itd;



3. Potom su tu „**investicioni projekti**“, koji uglavnom uključuju nabavku opreme, izvođenje radova, sprovođenje finansijskih aranžmana sa drugim finansijskim institucijama. Da bi se usvojio ovakav jedan projekat, neophodno je pripremiti odgovarajuću projektnu dokumentaciju, npr. studiju izvodljivosti, finansijske i ekonomske analize, procenu uticaja na životnu sredinu, dozvole, itd.

4. Konačno, tu su „**grantovi**“, koji predstavljaju dodelu sredstava za finansiranje posebnih projekata civilnog društva, lokalne samouprave, agencija, itd. Obično funkcionišu tako što se raspiše poziv za prikupljanje projekata, gde ovlašćeni predlagači pripremaju predloge projekata u odgovarajućem formatu. Svi pozivi dostupni su na sajtu Delegacije Eu u Srbiji (www.europa.rs), ili ISDACON-u (www.evropa.gov.rs). U izuzetnim i posebno opravdanim okolnostima moguće je obezbediti i direktnu **budžetsku pomoć**.

Druga IPA komponenta - **Prekogranična saradnja**, možete često sresti skraćenicu **CBC**, koja dolazi iz njenog engleskog naziva Cross Border Cooperation - funkcioniše po drugačijim pravilima i procedurama. Kroz ovu komponentu se pospešuje saradnja Srbije sa susedima kroz zajedničke lokalne i regionalne projekte koji imaju za cilj jačanje veza među ljudima, održivi razvoj, sprečavanje organizovanog kriminala, razvoj turizma, obezbeđenje granica, unapređenje zajedničkih akcija koje uključuju lokalne aktore iz pograničnih područja.

Kako IPA radi?

Do sada smo saznali šta je IPA, šta je bilo pre IPA, koliko novca ima u „IPA fondovima Evropske unije“, koliko od tog novca je namenjeno Srbiji, saznali smo šta bi se desilo sa oronulom kućom da nije bilo IPA, ali i naučili kako da ojačamo Odeljenje za zaštitu potrošača u Ministarstvu, odnosno šta se može uraditi sa novcem iz IPA. Ono što nismo saznali jeste kako IPA zapravo radi, tj. kako se ona sprovodi.

Sada dolazimo da mesta gde ćemo odmrstiti to klupko zvano IPA do kraja, da bismo saznali kako teče taj proces „programiranja“, kada počinje, kada se završava, kada sledi faza sprovođenja ili „implementacije“ projekata. Ali pođimo od onoga što znamo ili što smo čuli.

Makar jednom godišnje čujemo iz medija kako predstavnik naše Vlade i predstavnik Evropske unije u Srbiji, potpisuju nešto što zovu Finansijski sporazum. Često čujemo da je počelo „programiranje“ IPA za ovu ili onu godinu. Ali nekako nam izmiče da saznamo na kakve će projekte taj novac biti potrošen, da li uopšte možemo i kako da utičemo na raspodelu tog novca, i da li ćemo osetiti neku realnu promenu sprovođenjem projekata?

Evo kako to ukratko izgleda. Na početku IPA ne beše reč, ali beše Uredba Saveta 1085/2006 od 17. jula 2006. godine, i potom Uredba Komisije 718/2007 od 12. juna 2007. Njima je utvrđen pravni okvir za sprovođenje IPA za period 2007-2013.



Na osnovu ovih osnovnih dokumenata, počinje „programiranje“ IPA, a to ne znači ništa drugo do donošenja niza dokumenata određenim redosledom, čime se prelazi put od predviđanja količine sredstava u budžetu Eu do formulisanja projekata na koje će taj novac biti potrošen. Kompletan proces „programiranja“ IPA koordinira „Nacionalni IPA koordinator“, ili skraćeno NIPAC (National IPA Coordinator) - u Srbiji to je potpredsednik Vlade zadužen za evropske integracije. **NIPAC**-u u tome pomaže Sektor za fondove Eu i razvojnu pomoć u okviru Ministarstva finansija, ili kako najčešće u tim krugovima zovu ovu službu - **DACU** (skraćenica od njenog ranijeg naziva - Jedinica za

koordinaciju razvojne pomoći, ili Development and Aid Coordination Unit na engleskom jeziku).

Prvi u nizu dokumenata koji se donose je **Višegodišnji indikativni finansijski okvir**, a kako je to jedan naziv koji je vrlo lako zapamtiti, često možete naići na njegovu skraćenicu **MIFF**, od engleskog Multi-annual Indicative Financial Framework. Ovaj dokument donosi Evropska komisija, i on zapravo nije ništa drugo do jedna povećana tabela, koja predstavlja okvirni, tj. „indikativni“, plan potrošnje sredstava po komponentama i zemljama, koji može biti revidiran. Kako izgleda MIFF za Srbiju pogledajte u sledećoj tabeli.

MIFF za Srbiju, 2007-2012. (u EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pomoć tranziciji i izgradnja institucija	181.496.352	179.441.314	182.551.643	186.206.679	189.956.810	193.801.948	203.101.005
Prekogranična saradnja	8.203.648	11.458.686	12.248.357	12.493.321	12.743.190	12.998.052	11.630.694
Ukupno	189.700.000	190.900.000	194.800.000	198.700.000	202.700.000	206.800.000	214.731.699

Na osnovu MIFF-a Evropska komisija pristupa, u konsultacijama sa Vladom zemlje, izradi **Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta**, još jednog dokumenta inspirativnog naziva, čija skraćenica **MIPD** dolazi od engleskog Multi-annual Indicative Planning Document. Ovaj dokument se pravi za svaku zemlju posebno i obuhvata period od tri godine, ali se revidira svake godine. To je jedan obimniji tekstualni dokument u kome se definišu prioriteta trošenja sredstava prema čuvenim kriterijumima iz Kopenhagena, koje država mora ispuniti da bi postala članica Evropske unije:

1. političkim (demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina),
2. ekonomskim (funkcionišuća tržišna privreda) i
3. pravnim (usvajanje i primena standarda - pravnih tekovina Eu, za koje ćete često sresti francuski termin *acquis communautaire*).

U okviru ova tri kriterijuma, definišu se pojedinačne oblasti na koje bi trebalo usmeriti sredstva tokom predstojeće tri godine, koji su ciljevi potrošnje sredstava u tim oblastima, šta su očekivani rezultati (npr. za prvi kriterijum - reforma državne uprave, ili reforma lokalne samouprave, za drugi kriterijum - razvoj preduzeća, unapređenje investicione klime, privatizacija, i tako redom za svaku prioritarnu oblast). Prioriteti se u ovom dokumentu određuju na osnovu ciljeva politike proširenja Eu, potom jednog drugog dokumenta koji se donosi za svaku zemlju ponaosob, a zove se **Evropsko partnerstvo**, kao i **Izveštaja o napretku** (na engleskom Progress Report), koji Evropska komisija priprema za svaku zemlju koja teži ka članstvu, i objavljuje ga obično u oktobru svake godine.

Specifičnost procesa „programiranja“ IPA jeste da će sredstva koja su izdvojena za neku godinu početi da se troše tek nakon oko dve godine. Drugim rečima, ukoliko proces programiranja otpočne u 2009, sprovođenje će otpočeti tek početkom 2011. Naime, toliko dugo može potrajati period od početka programiranja, kroz fazu izbora projekata i zaključivanja Finansijskog sporazuma između Srbije i Eu, preko javne nabavke i zaključivanja ugovora za svaki odobreni projekat, do početka sprovođenja projekta. To znači da je potrebno pažljivo unapred planirati i procenjivati reformske poslove koji će se sprovođiti tek za dve godine. Hajde onda da vidimo kako to u praksi izgleda.

Zamislimo da je novembar 2009. godine, i da je počeo **proces programiranja** pomoći za IPA 2011, za komponentu 1. NIPAC i DACU tada počinju pripremu **Nacionalnog godišnjeg programa**, koji zapravo predstavlja paket projekata sa raspoloživom sredstava IPA koja su na raspolaganju. Uporedo sa tim, tokom prvih četiri meseca procesa programiranja, od novembra 2009. do februara 2010. traje period utvrđivanja prioriteta, putem svojevrsnog konsultativnog procesa, koji se odvija u trouglu NIPAC - ministarstva - Delegacija Eu. O čemu se oni konsultuju? O prioritarnim ciljevima za korišćenje sredstava iz IPA. Tokom narednih mesec dana (mart 2010.), institucije uz pomoć DACU i tehničke pomoći prave „**nacrte predloga projekata**“ ili koncepte projekata i njihove „**logičke matrice**“.



Za sve ove procese predviđena je stalna obuka zaposlenih u organima koji predlažu projekte, jer su to specifična znanja. Nacrt i logička matrica su dokumenti čijom se pripremom zapravo objašnjavaju razlozi, ciljevi i usklađenost predloga projekta sa prioritetima, nacionalnim strategijama, planovima za integraciju, itd. Pozitivno ocenjeni predlozi projekata se prosleđuju Delegaciji Eu, i sa njom se dogovara koji će se od projekata dalje razvijati. Potom se tokom naredna tri meseca, dakle do kraja juna 2010. uz stalne konsultacije sa nadležnim institucijama Eu, prave konačni nacrti predloga projekata (tzv. project fiche) koje NIPAC predaje Delegaciji.

Nakon toga, prema našem oglednom primeru, počinje faza odobravanja, u kojoj Delegacija Eu zvanično prima konačne predloge projekata i vrše se završne analize u generalnim direktoratima Evropske komisije (generalni di-

rektorati su u Evropskoj komisiji nešto što su ministarstva u vladi), uglavnom u generalnom direktoratu za proširenje. Odobranje se vrši na osnovu pet kriterijuma: ocenjuje se relevantnost, efekti, uticaj, efikasnost i održivost projekta, nakon čega sledi faza usvajanja, a koja se konačno ogleda u potpisivanju **Finansijskog sporazuma**, što se očekuje početkom 2011. godine.

Potom sledi izrada projektnih zadataka (za koje je često u upotrebi skraćenica ToRs, nastala od Terms of Reference na engleskom), pokreću se procesi javnih nabavki, zaključuju se ugovori. Dakle, faza sprovođenja odobrenih projekata počinje gotovo dve godine nakon početka programiranja. Svi ugovori moraju biti potpisani dve godine od zaključenja Finansijskog sporazuma. Sama realizacija može trajati do dve godine od momenta potpisivanja ugovora. Nakon završetka svih aktivnosti, u roku od jedne godine moraju biti izvršena sva plaćanja. Izuzetno od ovog $n+2+2+1$ pravila, u finansijskom sporazumu može biti predviđeno da se za konkretan projekat odobre drugi rokovi.



Kada projekti počnu da se sprovode, otpočinje monitoring (praćenje), a potom i evaluacija (vrednovanje). U okviru IPA, monitoring se obavlja tokom sprovođenja samog projekta, da bi se proverilo da li sprovođenje projekta i postignuti rezultati odgovaraju planu aktivnosti. Evaluacijom se, za razliku od monitoringa, ocenjuju efekti projekta, sa posebnim osvrtom na održivost rezultata. Dakle, projekti tokom, i po završetku sprovođenja nisu zaboravljeni već se kontinuirano prate i ocenjuju.

Ovakav proces važi samo za prvu komponentu IPA. Sredstva u okviru druge komponente IPA se koriste u cilju jačanja prekogranične saradnje dve susedne države kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative. U okviru ove komponente finansiraju se projekti u oblasti životne sredine, preduzetništva, turizma, zapošljavanja, obrazovanja, kulture, sprečavanja i borbe protiv organizovanog kriminala itd. A koje oblasti će biti finansirane određuju države koje učestvuju u određenom programu prekogranične saradnje kroz pripremu tzv. **Prekograničnog programa**.



Srbija učestvuje u osam programa prekogranične saradnje i to: sa Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, kao i u dva programa koji obuhvataju više država tzv. Jadranski program i program Jugo-istočna Evropa. Navedeni programi prekogranične saradnje se sprovode kroz objavljivanje poziva za podnošenje predloga projekata.

A predloge projekata mogu da podnose isključivo neprofitne organizacije/institucije, kao što su organi lokalne samouprave, škole, organizacije civilnog društva, itd. Za sam projekat je bitno da se aktivnosti i rezultati sprovode sa obe strane granice, da za sve važe ista pravila i da u projektu učestvuju partnerske organizacije iz obe države.

Šta možemo da očekujemo kada Srbija postane država kandidat za članstvo u Eu?

Onog momenta kada Srbija postane država kandidat za članstvo u Eu na raspolaganju će joj biti preostale IPA komponente: Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih resursa i Ruralni razvoj.

U praksi Regionalni razvoj podrazumeva projekte u oblasti saobraćaja (npr. izgradnja dela železničke pruge na koridoru X), životne sredine (izgradnja sistema vodosnabdevanja) i podrške malim i srednjim preduzećima i inovacijama (kao što je izgradnja naučno-tehnološkog parka). Razvoj ljudskih resursa podrazumeva projekte u oblasti podsticanja zapošljavanja (npr. obuka nezaposlenih), reforme obrazovanja (uvođenje novih nastavnih programa) i socijalne inkluzije najugroženijih kategorija stanovništva. Kroz komponentu Ruralni razvoj biće finansirani projekti koji doprinose razvoju poljoprivrede i sela. I to nije sve.

Na početku smo rekli da je drugi uslov za korišćenje sredstava iz ove tri IPA komponente uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima. Uvođenje DIS-a važno je iz još jednog razloga. Naime, jednom kada zemlja postane članica Eu, ona više neće koristiti sredstva iz IPA, već sredstva koja se koriste kroz regionalnu politiku Eu, a to su čuveni **strukturni fondovi i kohezioni fond Eu**. Ta sredstva su po obimu mnogo veća, ali se njihova „implementacija“ isključivo zasniva na principima DIS-a. Koliko su ovi fondovi značajni govori i iznos sredstava koji se za njih izdvaja. U periodu kada je za sve države koje koriste IPA sredstva (2007-2013.) izdvojeno oko 11,5 milijardi evra, kroz strukturne fondove i kohezioni fond za države članice izdvojeno je oko 350 milijardi evra. Pa tako Bugarska će dobiti oko 7 milijardi evra, Slovenija oko 4,2, a Nemačka oko 26 milijardi evra itd.



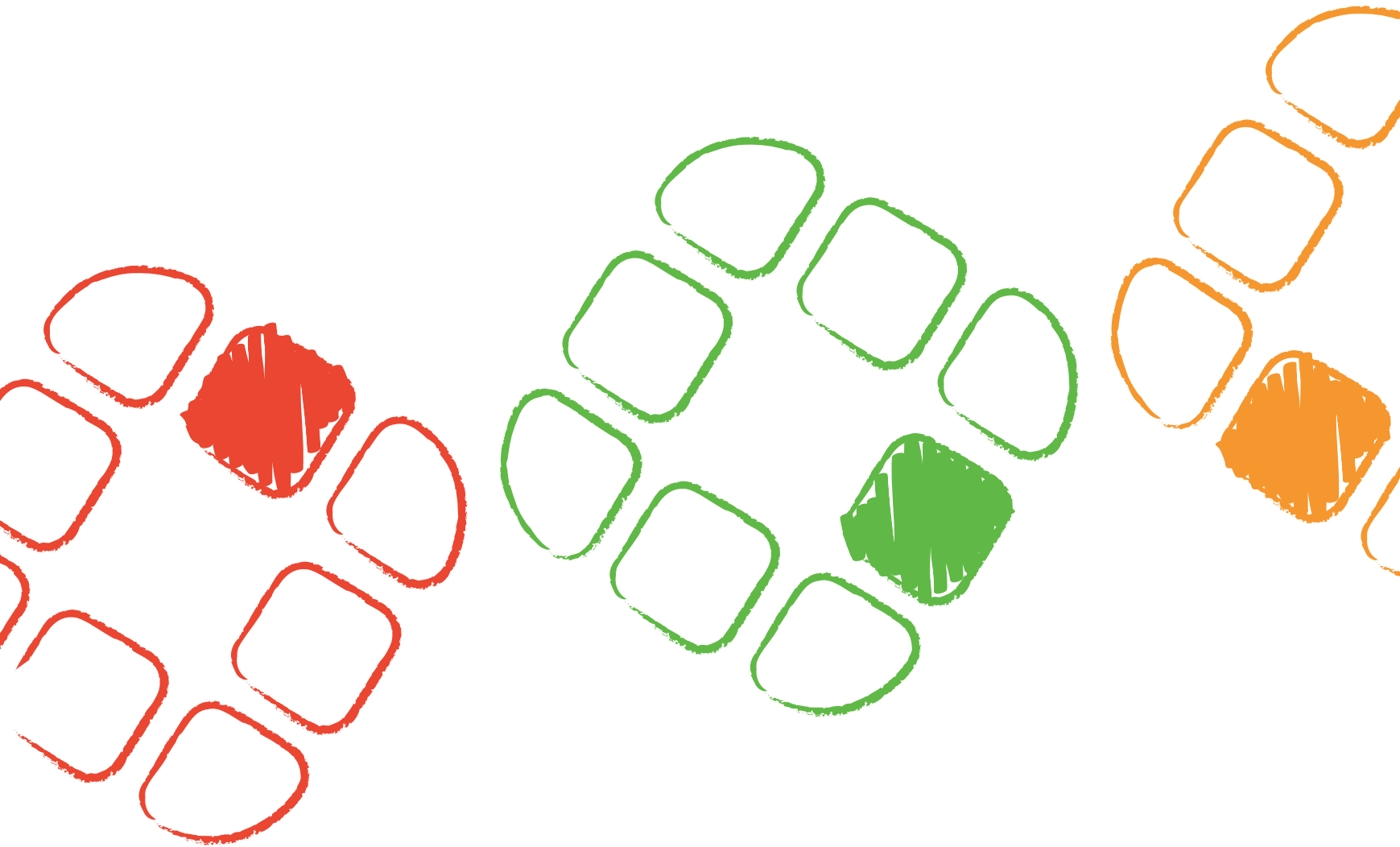
Suviše komplikovano? I jeste. Ali, jednostavnim jezikom govoreći, zemlja se kroz IPA uvežbava za pravu stvar.

Reč na kraju

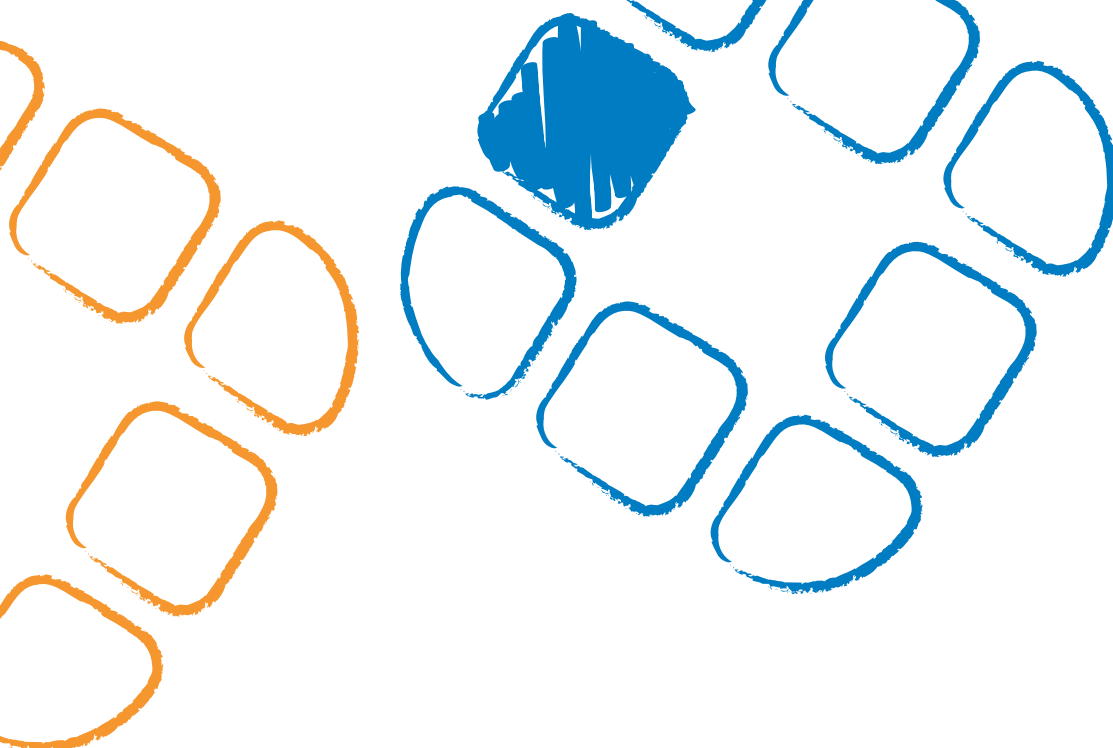
Ukoliko nakon čitanja ovog teksta budete imali još više pitanja o IPA, to nećemo smatrati neuspehom, već dokazom da smo uspeali u nameri da vam približimo IPA svet i zainteresujemo vas za dalje istraživanje na ovu temu.

Stoga, ukoliko je nešto ostalo nedorečeno, ili je potrebna informacija više, u svakom trenutku je možete dobiti od DACU-a ili NIPAC-a. Takođe, u svakom ministarstvu koje koristi IPA sredstva postoji jedinica koja je zadužena za pripremu i sprovođenje IPA projekata, od koje možete tražiti dodatne informacije ili pojašnjenja. Preporučujemo „šetnju“ sajtom www.evropa.gov.rs. Dobro nam došli u mali kutak Evrope u srpskom virtualnom internet svetu. Željno čekamo vaša pitanja.

Sektor za Eu fondove i razvojnu pomoć (DACU)
www.evropa.gov.rs



Brošuru pripravili
Marko Vujačić i Maja Milenković



IPA Programming and Project
Preparation Facility

Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost IPA PPPF i ne predstavlja zvaničan stav Evropske unije.

The contents of this publication are the sole responsibility of IPA PPPF and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.



IPA Programming and Project
Preparation Facility

IPA Programming and Project Preparation Facility

Ministarstvo finansija Republike Srbije
Ministry of Finance of the Republic of Serbia

Sektor za Eu fondove i razvojnu pomoć
Sector for EU Funds and Development Assistance

Kneza Miloša 20, 11000 Beograd, Srbija

Tel: +381(0)113612136

E-mail: IPAPPPF@mfin.gov.rs

Website: www.evropa.gov.rs