



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ

Огњен Мирић



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Swedish Association  
of Local Authorities  
and Regions



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ



**Аутор:**  
**Огњен Мирић**

**Рецензент анализе:**  
**Бранко Будимир**

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма  
„Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“.  
Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

# Садржај

<b>1.</b>	<b>КОХЕЗИОНА ПОЛИТИКА ЕУ</b>	<b>5</b>
1.1.	Финансијски оквир	6
1.2.	Правни оквир и тематски циљеви	7
1.3.	Општи циљеви кохезионе политике ЕУ за период 2014–2020.	9
1.4.	Инструменти за реализацију кохезионе политике ЕУ	10
1.5.	Стратешко–програмски оквир	13
1.6.	Институционални оквир и управљање оперативним програмима	14
<b>2.</b>	<b>АНАЛИЗА ПРАВНОГ ОКВИРА ЕУ У ОБЛАСТИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ</b>	<b>16</b>
<b>3.</b>	<b>АНАЛИЗА СТРАТЕШКОГ И ПРАВНОГ ОКВИРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕУ</b>	<b>23</b>
<b>4.</b>	<b>ПРИПРЕМЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕУ</b>	<b>36</b>
<b>5.</b>	<b>АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИЛАГОЂАВАЊА ЗАХТЕВИМА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ</b>	<b>40</b>
<b>6.</b>	<b>ПРЕПОРУКЕ</b>	<b>50</b>
<b>7.</b>	<b>ЗАКЉУЧАК</b>	<b>55</b>



# Анекс 1

<b>МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ</b>	<b>60</b>
---	-----------

<b>КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДАБИР ОПШТИНА/ГРАДОВА</b>	<b>63</b>
--	-----------

Географски положај	63
Степен развијености	63
Укупан број становника	63
Доступност и/или претходна искуства у пројектима финансираним из фондова ЕУ	63
Предложене општине/градови	64

## Упитник

<b>УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА</b>	<b>66</b>
---	-----------

I	Стратешки оквир	67
II	Финансирање реализације приоритета и пројеката	68
III	Припрема пројеката и организациона структура	72



## Листа скраћеница

АП	Аутономна покрајина
БДП	Бруто друштвени производ
БНД	Бруто национални доходак
ЕГТС	Европска групација за територијалну сарадњу
ЕПФРР	Европски пољопривредни фонд за рурални развој
ЕРДФ	Европски фонд за регионални развој
ЕСИ	Европски структурни и инвестициони фондови
ЕСФ	Европски социјални фонд
ЕУ	Европска унија
ЕФПР	Европски фонд за поморство и рибарство
ЕФРР	Европски фонд за регионални развој
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
ИПАРД	Инструмент за претприступну помоћ за област руралног развоја
ЈКП	Јавно комунално предузеће
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈПП	Јавно приватно партнерство
КФ	Кохезиони фонд
МИС	Електронски информациони систем за праћење
НПАА	Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније
НУТС	Класификација просторних јединица за статистику
ОЛАФ	Европска канцеларија за борбу против проневере
ОЦД	Организација цивилног друштва
ПКМ	Паритет куповне моћи
ПРАГ	Практични водич за јавне набавке за активности финансиране ван ЕУ
СЕКО	Секторске организације цивилног друштва
СКГО	Стална конференција градова и општина
СЛАП	База општинских инфраструктурних пројеката
УСАИД	Америчка агенција за међународни развој
FIDIC	Fédération internationale des ingénieurs conseils – Међународни савез инжењера консултаната
SWOT	Strengths (предности), Weaknesses (слабости), Opportunities (шансе) and Threats (претње)



# 1. Кохезиона политика ЕУ

Кохезиона политика Европске уније представља један од најзначајнијих инструмената свеукупног развоја како Европске уније (ЕУ) у целини тако и њених држава чланица. Ова чињеница се огледа не само у томе што је у Оснивачким уговорима Европске уније наведено да ће у циљу остваривања „свеукупног уравнотеженог развоја Европска унија подстицати економску, социјалну и територијалну кохезију“ и „смањење регионалних диспаритета“, већ и у томе што се од њеног конституисања осамдесетих година прошлог века у континуитету повећава износ средства из буџета ЕУ усмерен на њену реализацију.

На њен свеукупни развој протеклих деценија снажно су утицала два међусобно повезана процеса. С једне стране, реч је о процесу континуираног проширења ЕУ и чињеници да су њене чланице постајале и државе које знатно заостају за просеком у ЕУ и, с друге, о процесу економске интеграције, постепеним успостављањем јединственог тржишта и економске и монетарне уније, који је условио потребу за развојем политике/инструмената који ће допринети убрзаном развоју оних држава и региона који заостају за просеком у ЕУ. Отуда се ова политика још назива и регионалном политиком Европске уније.

Стога можемо рећи да је кохезиона политика створена како би се обезбедила економска перспектива и смањиле привредне и социјалне разлике између држава чланица. У пракси, она подразумева припрему и спровођење програма и пројеката који се финансирају пре свега из кохезионих и структурних фондова ЕУ и зато је неопходно истаћи да припреме за управљање овом политиком заправо подразумевају припрему за управљање фондовима ЕУ који су усмерени на реализацију стратешких планова и приоритета дефинисаних како на нивоу ЕУ тако и на нивоу држава чланица.

Усвајајући документ под називом „Европа 2020“, Европска унија је 2010. године дефинисала кључне правце свог развоја у наредној деценији. Овим документом јасно се исказује њена намера да осигура „...*и*амеџан, одржив и инклузиван расџи који гарантује висок ниво запослености, продуктивности и социјалне кохезије“. Остваривање ових, стратешки дефинисаних приоритета подразумева њену спремност да се суочи са бројним конкурентима у глобалним оквирима попут Сједињених Америчких Држава, Кине или Јапана, али и бројним унутрашњим проблемима који успоравају њен привредни раст, међу којима се нарочито истиче проблем изразитих економских и социјалних диспаритета. Стога се економска, социјална и територијална кохезија схвата као важно средство за подстицање свеукупног развоја и конкурентности ЕУ.

Уколико се, међутим, узме у обзир да се Европска унија у протеклој деценији проширила приступањем тринаест држава које знатно заостају за просеком мереним бруто домаћим производом по глави становника (БДП/по глави становника), овај циљ постаје још захтевнији. О диспаритетима и тежини овог изазова можда најбоље сведочи чињеница да су према подацима за 2004. годину свега 4 од 10 нових држава чланица имале БДП/по глави становника већи од 75% просека у ЕУ. Реч је о Словенији (87%), Кипру (91%), Чешкој (78%) и Малти (80%). Затим су ту редом Мађарска (63%),



Словачка (57%), Естонија (57%), Литванија (52%), Пољска (51%) и Летонија (47%). Нешто касније, јануара 2007. године, Унији су приступиле Румунија и Бугарска које су у том моменту биле на нивоу од 43%, односно 40% просека у ЕУ.

Ови диспаритети су још изразитији на регионалном НУТС 2 нивоу,<sup>1</sup> па је тако, према подацима за 2004. годину, од укупно 268 региона у ЕУ 27,70 региона имало БДП/по глави становника мањи од 75% просека, од чега су 32 региона имала БДП/по глави становника мањи од 50%, а чак 17 испод 40% просека ЕУ. Од 55 региона у новим државама чланицама свега шест региона на НУТС 2 нивоу имало је БДП/по глави становника већи од 75% просека у ЕУ – Мазовјецки у Пољској (76,8%), Праг у Чешкој (157,1%), Братиславски регион у Словачкој (129,3%), Централна Мађарска у Мађарској (101,6%), Словенија (83,3%) и Кипар (91,4%).<sup>2</sup>

Деценију касније, приметно је да су готово све нове државе чланице забележиле значајан економски раст иако је глобална економска и финансијска криза умногоме утицала на ову динамику. Само се Словачка растом од 19 процентних поена (76%) придружила групи нових држава чланица са БДП/по глави становника преко 75% ЕУ 27 коју чине Чешка (80%), Кипар (86%), Малта (87%) и Словенија (83%). Остале државе оствариле су интензиван раст, при чему се нарочито истичу Литванија (74%), Естонија (72%), Летонија (67%) и Пољска (68%), док је Мађарска (67%) забележила раст од свега 4 процентна поена. С друге стране, Румунија и Бугарска су такође направиле напредак од момента приступања достигавши 54%, односно 47% просека у ЕУ.

У погледу НУТС 2 региона, према подацима за 2013. годину, 75% просека у ЕУ прешли су Братиславски регион у Словачкој (186%), Праг у Чешкој (171%), Букурешт (122%), Централна Мађарска у Мађарској (110%), Мазовјецки у Пољској (107%), Западна Словенија (100%), Кипар (94%), Малта (86%) и Југозападни регион у Бугарској (78%).

## 1.1. Финансијски оквир

Настојећи да допринесе реализацији стратешки дефинисаних приоритета и развоју способности да ефикасно одговори на глобалне изазове и унутрашње структурне слабости, Европски савет је као највише политичко тело почетком фебруара 2013. године утврдио Вишегодишњи финансијски оквир за период 2014–2020 (*Multi-annual financial framework 2014-2020*) у укупном износу од 959,988 милијарди евра.<sup>3</sup> Овим документом се утврђује максималан износ (*ceilings*) укупних расхода по буџетским категоријама (*headings*) и поткатегоријама (*sub-headings*) међу којима се нарочито истиче повећање за поткатегорију *конкурејноси* у

1 НУТС је скраћеница од француског *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, односно Номенклатура статистичких територијалних јединица, која обухвата три нивоа према броју становника: НУТС 1 од 3 до 8 милиона, НУТС 2 од 800.000 до 3 милиона и НУТС 3 од 150.000 до 800.000. Реч је о једнообразном систему који пружа упоредиве статистичке податке о степену развијености региона исказане кроз одговарајуће макроекономске показатеље.

2 Статистички подаци су преузети из Четвртог извештаја о економској и социјалној кохезији који је објављен 2007. године.

3 По ценама из 2011. године.



функцији раста и запошљавања за 37% у поређењу са претходним финансијским периодом.

Реч је, заправо, о следећим буџетским категоријама:

2. **паметан и инклузиван раст** који чине две повезане поткатегије у износу од 450,673 милијарде евра:
3. конкурентност у функцији раста и запошљавања у износу од 125,614 милијарди евра;
4. кохезиона политика на коју је издвојено 325,149 милијарди евра (34% од укупног износа);
5. **одрживи раст** који чине издвајања за заједничку пољопривредну политику, рурални развој, политику рибарства и заштиту животне средине у укупном износу од 373,179 милијарди евра од чега на тржишне реформе и директне субвенције у оквиру заједничке пољопривредне политике одлази 277,851 милијарди евра;
6. **безбедност и држављанство** у укупном износу од 15,686 милијарди евра;
7. **глобална Европа** која покрива спољне активности ЕУ укључујући и Инструмент за претприступну помоћ II у укупном износу од 58,704 милијарде евра;
8. **административни трошкови** у укупном износу од 61,629 милијарди евра и
9. **компензације** у укупном износу од 27 милиона евра.

## 1.2. Правни оквир и темељски циљеви

Узимајући у обзир овако дефинисан Финансијски оквир, Савет и Европски парламент су у децембру 2013. године усвојили сет прописа којим се утврђују општи и тематски циљеви, принципи, износ финансијских средства и успостављају европски структурни и инвестициони фондови као кључни инструменти за спровођење кохезионе политике у наредном периоду. Такође, прецизирани су критеријуми које државе чланице и региони морају испунити да би били прихватљиви за подршку из ових инструмената и потврђена је методологија којом се обрачунава колико ће средстава бити издвојено за сваку државу чланицу и њихове регионе (претходно договорена на Европском савету у фебруару 2013. године). Први пут су, у функцији унапређења ефикасности подршке из структурних и инвестиционих фондова, дефинисани општи и тематски предуслови (*ex-ante conditionalities*) попут усвајања одређених стратешких докумената које морају испунити државе чланице како би се осигурала/наставила финансијска подршка из фондова.<sup>4</sup>

Како би се осигурао непосредан и усмерен допринос кохезионе политике

4 За више информација погледати Анекс 11 Уредбе (ЕУ) 1303/2013.



ЕУ реализацији стратешких приоритета и циљева дефинисаних стратегијом „Европа 2020“, дефинисан је ограничен број тематских циљева и инвестиционих приоритета на које могу/морају бити усмерена средства из европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИ фондови) о којима ће бити речи у наставку. Реч је о следећим тематским циљевима:

1. јачање истраживања, технолошког развоја и иновација;
2. унапређење приступа, коришћења и квалитета информационих и комуникационих технологија;
3. јачање конкурентности малих и средњих предузећа, пољопривредног сектора, као и сектора рибарства и аквакултурног сектора;
4. подршка преласку на економију која се заснива на ниској емисији угљен-диоксида у свим секторима;
5. подстицање прилагођавања климатским променама, превенција и управљање ризицима;
6. очување и заштита животне средине и подстицање ефикасног коришћења ресурса;
7. подстицање одрживог саобраћаја и уклањање уских грла у кључној мрежној инфраструктури;
8. подстицање одрживости и квалитета запошљавања и подршка мобилности радне снаге;
9. подстицање социјалне инклузије, борбе против сиромаштва и дискриминације;
10. инвестирање у образовање, обуку, стручно усавршавање и целоживотно учење и
11. јачање институционалних капацитета јавних органа власти и унапређење ефикасности јавне управе.

Недуго затим, у фебруару 2014. године, Европска комисија је, полазећи од утврђене методологије, утврдила листу мање развијених, транзиционих и развијених НУТС 2 региона прихватљивих за финансирање из структурних фондова, као и листу држава чланица прихватљивих за финансирање из Кохезионог фонда.

Пошто је утврдила листу региона, Европска комисија је у априлу прецизирала износ укупних финансијских средстава и средстава на годишњем нивоу намењених државама чланицама за реализацију два свеобухватна циља кохезионе политике у периоду 2014–2020:

1. инвестиције у раст и радна места и
2. територијална сарадња.

Такође, утврђен је износ средстава намењен мање развијеним, транзиционим, развијеним и периферним и ретко насељеним регионима, износ средстава намењених државама корисницама Кохезионог фонда, као и износ подршке за реализацију активности у оквиру Иницијативе за запошљавање младих укључујући



и листу прихватљивих региона. Европска комисија је посебним актима утврдила регионе (области) који су обухваћени програмима територијалне, прекограничне и транснационалне сарадње, као и износ средстава издвојених за њихово финансирање из ЕРДФ-а.

### 1.3. Ојшћи циљеви кохезионе полиџике ЕУ за период 2014–2020.

Као што је већ наведено, први општи циљ кохезионе политике ЕУ огледа се у *Инвестицијама у раси и рагна месџа* за шта је издвојено **313,197 милијарди**, што чини **96,33%** укупних издвајања за кохезиону политику у текућем финансијском периоду. За реализацију овог циља средства ће бити усмерена ка:

- мање развијеним регионима који имају *БДП/по глави становника* испод 75% просека у ЕУ 27, односно 71 регион у укупном износу од 164,279 милијарди евра;
- транзиционим регионима који имају *БДП/по глави становника* између 75% и 90% просека у ЕУ 27, односно 51 регион у укупном износу од 32,085 милијарди евра;
- развијеним регионима који имају *БДП/по глави становника* преко 90% просека у ЕУ 27, односно 151 регион у укупном износу од 49,084 милијарде евра.

Додатно, реализација овог циља подржана је из средстава Кохезионог фонда у укупном износу од 66,363 милијарде евра које су намењене:

- државама чланицама чији је *БНД/по глави становника* испод 90% просека у ЕУ и
- на прелазној основи државама чланицама чији је *БНП/по глави становника* изнад 90% просека у ЕУ али су у 2013. години испуњавале услове за подршку из Кохезионог фонда ЕУ.

Додатних 1,386 милијарди је издвојено за најудаљеније и ретко насељене регионе.

Други циљ подразумева **јачање прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње** у износу од **8,948 милијарди евра**, што чини свега 2,75% укупних средстава. Највећи део овог износа биће усмерен на: прекограничну сарадњу (6,626 милијарди евра), а знатно мање на транснационалну (1,821 милијарда евра) и међурегионалну сарадњу (500 милиона евра). Путем прекограничне сарадње подстиче се унапређење односа између суседних пограничних региона на НУТС 3 нивоу из најмање две или више држава чланица како би се омогућио њихов интегрисани развој. Најмање 80% средстава издвојених за сваки оперативни програм прекограничне сарадње биће усмерено на највише четири тематска циља и њима припадајуће инвестиционе приоритете који су идентификовани у процесу израде ових докумената.

С друге стране, транснационална сарадња подразумева сарадњу на ширем подручју које обухвата НУТС 2 регионе држава чланица. У том смислу Европска комисија



усваја акт којим се дефинишу региони обухваћени програмима транснационалне сарадње водећи при томе рачуна о макрорегионалним стратегијама (попут Дунавске стратегије или Балтичке стратегије). Најмање 80% средстава издвојених за сваки оперативни програм транснационалне сарадње усмерено је на највише четири тематска циља и њима припадајуће инвестиционе приоритете. Међурегионална сарадња обухвата сарадњу на простору Европске уније у целини а у циљу размене искустава у оквиру конкретних тематских циљева или у циљу размене искустава која се односе на урбани развој.

#### **1.4. Инструменти за реализацију кохезионе политике ЕУ**

Основни инструменти за реализацију кохезионе политике ЕУ јесу структурни и инвестициони фондови које чине Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд и Кохезиони фонд ЕУ. Међутим, у циљу оптималне искоришћености свих расположивих средстава којима располаже Европска унија важан допринос реализацији циљева и приоритета ове политике даје и Европска инвестициона банка.

##### **Европски фонд за регионални развој**

Сходно члану 174. Уговора о функционисању Европске уније, свеобухватан урванотежен развој Европске уније и превазилажење диспаритета остварују се, између осталог, координацијом економских политика и подршком из Европског фонда за регионални развој и Европског социјалног фонда. **Европски фонд за регионални развој (ЕРДФ)** представља најзначајнији инструмент за реализацију кохезионе политике ЕУ. Основни задатак ЕРДФ-а је да допринесе економској, социјалној и територијалној кохезији кроз подршку усмерену ка превазилажењу регионалних диспаритета модернизацијом и структурним прилагођавањем регионалних економија.

Полазећи од тематских циљева, ЕРДФ је усмерен на реализацију следећих инвестиционих приоритета: (1) истраживање, технолошки развој и иновације; (2) унапређење доступности и квалитета информационо-телекомуникационих технологија; (3) унапређење конкурентности малих и средњих предузећа; (4) развој економије са ниском емисијом штетних гасова; (5) прилагођавање климатским променама; (6) очување и заштиту животне средине и одрживо управљање ресурсима; (7) одрживи саобраћај и отклањање препрека развојем инфраструктуре; (8) подршку одрживом запошљавању и мобилности радне снаге; (9) социјалну инклузију, борбу против сиромаштва и дискриминације; (10) образовање, обуку и стручно усавршавање; (11) развој институционалних и административних капацитета јавне управе.

Како би се осигурала тематска концентрација уз извесне изузетке:

- најмање 80% средстава из ЕРДФ-а на националном нивоу мора бити издвојено за реализацију прва четири тематска циља, од чега најмање 20% на четврти циљ у случају развијених региона;



- најмање 60% средстава из ЕРДФ-а на националном нивоу мора бити издвојено за реализацију прва четири тематска циља, од чега најмање 15% на четврти циљ у случају транзиционих региона;
- најмање 50% средстава из ЕРДФ-а на националном нивоу мора бити издвојено за реализацију прва четири тематска циља, од чега најмање 12% на четврти циљ у случају мање развијених региона.

### **Евројски социјални фонд**

Основни задатак **Европског социјалног фонда (ЕСФ)** јесте да допринесе економској, социјалној и територијалној кохезији кроз подршку усмерену ка запошљавању, јачању социјалне инклузије, борбе против сиромаштва, унапређењу образовања и целоживотног учења.

Полазећи од тематских циљева, ЕСФ је усмерен на реализацију следећих инвестиционих приоритета: запошљавање и мобилност радне снаге с посебним акцентом на младе и дугорочно незапослене, samozапосљавање и предузетништво, родну равноправност, прилагођавање радне снаге потребама тржишта рада, активно старење, модернизацију институција тржишта рада, социјалну инклузију, интеграцију мањинских група укључујући и Роме, борбу против дискриминације, доступност социјалних и здравствених услуга, социјално предузетништво, стратегије развијене на локалном нивоу, образовање укључујући и доступност средњошколског и високошколског образовања, целоживотно учење, усклађивање образовног система потребама тржишта рада; унапређење институционалних и административних капацитета у циљу унапређења јавне управе на свим нивоима.

Како би се осигурала тематска концентрација полазећи од нивоа развијености региона:

- најмање 80% средстава из ЕСФ државе чланице ће усмерити на финансирање до пет инвестиционих приоритета у оквиру оперативних програма за развијене регионе;
- најмање 70% средстава из ЕСФ државе чланице ће усмерити на финансирање до пет инвестиционих приоритета у оквиру оперативних програма за транзиционе регионе и
- најмање 60% средстава из ЕСФ државе чланице ће усмерити на финансирање до пет инвестиционих приоритета у оквиру оперативних програма за мање развијене регионе.

За разлику од претходног програмског периода а као последица снажнијег повезивања кохезионе политике и стратегије „Европа 2020“, из средстава ЕСФ-а биће подржано финансирање активности у оквиру Иницијативе за запошљавања младих. У том смислу, ова средства ће бити намењена:

- НУТС 2 регионима који имају незапосленост младих између 15 и 24 године више од 25% у 2012 години и
- државама чланицама код којих је незапосленост младих порасла за 30% у 2012 години.



Додатно, државе чланице могу донети одлуку да део средстава у износу од највише 10% преусмере на делове НУТС 2 региона чак и ако нису прихватљиви за финансирање из Иницијативе за запошљавање младих уколико се суочавају са изузетно високом стопом незапослености.

### Кохезиони фонд

Последњи али свакако не мање битан инструмент јесте **Кохезиони фонд** који доприноси остваривању економске, социјалне и територијалне кохезије кроз финансирање активности у области транспортне и енергетске инфраструктуре и животне средине. При томе, средства из овог фонда у износу од 10 милијарди евра биће усмерена на реализацију инфраструктурних пројеката у сектору саобраћаја од европског значаја који су идентификовани у оквиру Иницијативе за повезивање Европе (*Connecting Europe Facility*).

Полазећи од тематских циљева, Кохезиони фонд је усмерен на реализацију следећих инвестиционих приоритета: производњу и дистрибуцију енергије из обновљивих извора, енергетску ефикасност, паметне дистрибутивне системе, развој стратегија смањења штетне емисије гасова, развој ефикасних когенеративних система, прилагођавање климатским променама, развој система за превенцију и управљање катастрофама, инвестирање у управљање и прераду отпада и отпадних вода, водоснабдевање, заштиту биодиверзитета и НАТУРА 2000 подручја, унапређење услова у урбаним срединама кроз регенерацију *brownfield* локација и смањење загађења ваздуха и буке, инвестирање у саобраћајну инфраструктуру, развој алтернативних саобраћајних система са ниском емисијом штетних гасова, развој интероперабилних железничких система и подршку развоју система за смањење буке.

### Заједничке иницијативе Европске комисије и финансијских институција

Треба, међутим, напоменути да је Европска комисија у сарадњи са Европском инвестиционом банком и Европском банком за обнову и развој развила неколико специфичних инструмената чиме су обезбеђени заједничко деловање ових институција, боља координација и ефикасније коришћење свих расположивих ресурса. Први од таквих инструмената носи назив **JASPERS** (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) и огледа се у пружању техничке и стручне подршке у процесу припреме великих инфраструктурних пројеката и пратеће пројектне документације у износу већем од 50 милиона евра осим у случају тематског циља 7 који се односи на саобраћајну инфраструктуру где се под великим пројектом сматрају они чији је буџет већи од 75 милиона евра. Друга иницијатива носи назив **JEREMIE** (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) и представља инструмент којим се обезбеђују средства за развој малих и средњих предузећа из Европског фонда за регионални развој, Европске инвестиционе банке и Европског инвестиционог фонда. Трећи инструмент носи назив **JESSICA** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) и представља иницијативу којом се настоји унапредити развој урбаних подручја, док је последња од ових иницијатива **JASMINE** (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*) и огледа се у обезбеђивању финансијске (Европска инвестициона банка и Европски инвестициони фонд) и





техничке (Европска комисија) подршке микрофинансијским и микрокредитним институцијама чиме се посредно доприноси унапређењу и финансирању пословних могућности привредних субјеката.

### 1.5. Стратешко-програмашки оквир

У складу са циљевима предоченим у стратегији „Европа 2020“, Европски парламент и Савет су на предлог Европске комисије у децембру 2013. године донели акт којим се, између осталог, усваја **Заједнички стратешки оквир** (*Common strategic framework*). Овај документ представља стратешко-програмашки оквир за усмеравање и концентрацију финансијских средстава из европских структурних и инвестиционих фондова, као и израду програмских докумената на националном нивоу обезбеђујући при томе комплементарност и синергију са другим инструментима/програмима/фондовима ЕУ. Овим документом се такође дефинишу кључни принципи који морају бити узети у контексту управљања кохезионом политиком на националном нивоу, односно оцене испуњености претходних услова за подршку из европских структурних и инвестиционих фондова. Другим речима, полазећи од овог документа, државе чланице припремају споразуме о партнерству и оперативне програме.

**Споразум о партнерству** (*Partnership Agreement*), који потписују Европска комисија и свака држава чланица, јесте мултисекторски документ који дефинише седмогодишњи оквир за програмирање европских структурних и инвестиционих фондова чиме се обезбеђује одговарајућа веза између циљева и приоритета дефинисаних на нивоу ЕУ и њених држава чланица. Овај споразум садржи анализу развојних карактеристика, потреба и потенцијала сходно тематским циљевима узимајући у обзир Национални реформски програм и препоруке Савета у вези са захтевима економског управљања (*economic governance*); тематске циљеве и очекиване резултате, индикативни износ средстава укупно и по тематском циљу на националном нивоу из сваког фонда, листу оперативних програма (осим за други циљ); институционални оквир за управљање и ефективно спровођење фондова, пресек испуњености претходних услова; препоруке из претходне евалуације; реализацију принципа партнерства као и кратак преглед акција које ће бити подржане из програма укључујући и индикаторе за праћење и мерење напретка.

На основу овако дефинисаног стратешко-програмашког оквира приступа се изради вишегодишњих оперативних програма који су секторски или мултисекторски. Полазећи од свог правног и институционалног оквира, државе чланице најчешће прибегавају припреми оперативних програма на националном нивоу иако је, сходно уредби, њихова припрема могућа и на НУТС 2 нивоу. У случају да се средства за њихово финансирање обезбеђују и из Кохезионог фонда, онда се оперативни програми припремају обавезно на националном нивоу. Сваки програм појединачно сачињавају приоритетне осе, тако да се свака оса финансира из једног фонда (осим ако није предвиђено финансирање и из Кохезионог фонда) и одговара једном тематском циљу који може обухватити један или више инвестиционих приоритета. Изузетно, могуће је комбиновање инвестиционих приоритета из различитих тематских циљева ако се тиме постиже већи ефекат. Сваки оперативни програм ће садржати и прецизно дефинисане индикаторе укључујући и базне и циљане



вредности како би се омогућило праћење напретка на реализацији дефинисаних циљева као и допринос реализацији „Европа 2020“. Он садржи и опис акција које су усмерене ка реализацији инвестиционих приоритета и специфичних циљева, као и листу великих пројеката. Садржи и финансијски план подршке из ЕСИ фондова укључујући и износ националног суфинансирања те износ средстава која представљају својеврсну стимулативну резерву. Јасно је, дакле, да се оперативни програми не финансирају у целости из фондова ЕУ већ да је неопходно обезбедити средства за национално суфинансирање у износу од најмање 15%. Тако се оперативни програми за реализацију циља *Инвестиције у раси и радна мести* могу финансирати у максималном износу:

- од 85% у случају мање развијених региона чији је БДП/по глави становника био мањи од 85% просека ЕУ у периоду 2007–2009. године укључујући и најудаљеније регионе;
- од 80% у случају мање развијених региона који не потпадају под претходну категорију или пак оне којима је БДП/по глави становника већи од 75% услед приступања Бугарске и Румуније;
- од 60% у случају транзиционих региона;
- од 50% у случају развијених региона;
- од 85% у случају финансирања из Кохезионог фонда.

У случају програма у оквиру територијалне сарадње износ суфинансирања не може бити већи од 85%.

## 1.6. Институционални оквир и управљање оперативним програмима

За сваки оперативни програм држава чланица успоставља одговарајући систем за управљање, контролу и ревизију именованим:

- **тела за управљање** (*managing authority*) које може бити јавно национално, регионално, локално тело или пак приватно тело;
- **тела за одобравање** (*certifying authority*) које може бити јавно национално, регионално, или локално тело и
- **тела за ревизију** (*audit authority*) које може бити јавно национално, регионално или локално тело али мора бити независно од претходна два.

**Тело за управљање** је одговорно за управљање оперативним програмом у складу са принципима одговорног финансијског управљања и осигурава несметано спровођење операција које доприносе реализације дефинисаних циљева и приоритета. У том смислу, оно развија критеријуме за селекцију операција како би се осигурао њихов допринос специфичним циљевима и приоритетима. Стара се о томе да предложене операције могу бити финансиране из одговарајућих фондова укључујући и процену административних, финансијских и оперативних капацитета предлагача којима обезбеђује неопходне информације и пружа подршку. Подржава рад **одбора за праћење** (*monitoring committee*) достављањем неопходних





информација и припремом извештаја о спровођењу оперативних програма. С тим у вези, ово тело управља одговарајућим електронским системом који садржи податке од значаја за праћење, евалуацију, финансијско управљање и ревизију.

Поред тела за управљање оперативним програмом одређује се **тело за одобравање** које је задужено да верификује изјаву о трошковима и захтев за исплату и достави их Европској комисији. Другим речима, ово тело потврђује да је изјава о трошковима тачна и поткрепљена одговарајућом документацијом те да су сви трошкови оправдани и настали у складу са одговарајућим правилима. На рачун овог тела уплаћује се новац који се потом прослеђује (водећем) кориснику (будући да понекад може бити више корисника те је неопходно дефинисати оног коме ће се вршити плаћања).

Треће тело које се именује јесте **тело за ревизију**, независно од претходна два, задужено да потврди ефикасно и одговорно функционисање система за финансијско управљање и контролу.

Државе чланице такође успостављају **одбор за праћење** који ће бити задужен да прати ефективност и обезбеђује квалитет спровођења оперативног програма заједно са телом за управљање програмом. Одбор за праћење одобрава критеријуме на основу којих се врши селекција пројеката и одобрава извештаје о спровођењу оперативног програма који се достављају Европској комисији.

Државама чланицама је такође остављена могућност да сходно свом правном и институционалном оквиру успоставе и **тело за координацију** (*coordinating body*) са циљем да осигура координацију и информисање Европске комисије и координацију активности различитих тела успостављених у контексту управљања оперативним програмима. Успостављање оваквих тела показало се као добра пракса у претходном програмском периоду нарочито у државама са сложеним системима управљања великим бројем оперативних програма како би се обезбедило усклађено деловање свих тела и осигурала синергија њихових активности.

Држава може поверити неке или све активности које обављају тело за управљање и тело за одобравање **посредничким телима** (*intemediate bodies*) на основу одговарајућег споразума. Посредничка тела могу бити јавна или приватна, што значи да то могу бити органи управе или чак невладине организације. Именовање ових тела условљено је постојањем независног ревизорског извештаја који потврђује испуњеност одређених критеријума који се односе пре свега на финансијско управљање и контролу.

Оно што можемо закључити на основу досадашње праксе јесте то да на конкретан систем управљања оперативним програмима снажно утиче постојећи правни и институционални оквир државе чланице, односно њена унутрашња организација и подела надлежности. Такође, у случају држава које су приступиле Европској унији у протеклој деценији приметно је да се систем за управљање постприступним кохезионим и структурним фондовима темељи на систему за управљање претприступним фондовима (попут инструмената као што су Фар, ИСПА, Сапард и ИПА) што је разумљиво будући да су ови инструменти поред подршке спровођењу реформи имали за циљ управо да постепено оспособе државе кандидате за управљање фондовима после приступања ЕУ.



## 2. Анализа правног оквира ЕУ у области кохезионе политике ЕУ

### Назив докуменџа

Уредба (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о утврђивању заједничких одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду, Европском пољопривредном фонду за рурални развој и Европском фонду за поморство и рибарство и о утврђивању општих одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду и Европском фонду за поморство и рибарство, као и о стављању ван снаге Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1083/2006

### Ојис докуменџа

Овом уредбом утврђују се заједничка правила која се односе на подршку из Европског фонда за регионални развој (ЕФРР), Европског социјалног фонда (ЕСФ), Кохезионог фонда, Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕПФРР) и Европског фонда за поморство и рибарство (ЕФПР) који функционишу у складу са заједничким оквиром (европски структурни и инвестициони фондови – ЕСИ фондови) и утврђују одредбе потребне за њихову ефективност, међусобну координацију и координацију с другим инструментима/програмима Уније.

**У другом делу** Уредбе наводе се начела на којима се заснива подршка из ЕСИ фондова; тематски циљеви; стратешко-програмски оквир који подразумева Заједнички стратешки оквир и споразум о партнерству; тематска концентрација, *ex-ante* услови и преглед успешности; мере које повезују ефективност ЕСИ фондова с добрим економским управљањем на захтев Комисије и могућност суспензије подршке; процес припреме програма које финансирају ЕСИ фондови и њихова садржина, поступак усвајања и измене; локални развој (подржан из ЕПФРР и може бити подржан из ЕФРР, ЕСФ и ЕФПР кроз усвајање стратегија за локални развој и деловање локалних акционих група, укључујући прихватљиве трошкове из ЕПФРР, ЕФРР, ЕСФ и ЕФПР територијални развој кроз интегрисана територијална улагања из ЕФРРР, ЕСФ и КФ; подршка финансијским инструментима полазећи од *ex-ante* процене и њихово спровођење; мониторинг и евалуација укључујући извештавање и одговарајући институционални оквир; техничка помоћ на иницијативу ЕК и држава чланица за потребе предузимања активности од значаја за спровођење ове уредбе; суфинансирање и проценат суфинансирања укључујући одредбе које се односе на операције којима се остварују нето приходи; посебна правила о подршци из ЕСИ фондова за операције ЈПП-а; прихватљивост издатака и њихова трајност; облици подршке укључујући бесповратна и повратна средства; прихватљивост с обзиром на локацију; систем управљања и контроле укључујући одговорности држава чланица и ЕК у систему подељених надлежности над управљањем и контролом; финансијско управљање, правила која се односе на плаћања; прихватљивост трошкова/рачуна; финансијске корекције; опозив и поступак за опозив одобрених средстава као и изузетке од опозива.



**У трећем делу** Уредбе обухваћени су циљеви фондова (ЕФРР, ЕСФ и КФ); износ укупне и подршке за финансирање сваког од циљева; услови за добијање подршке из Кохезионог фонда с обзиром на ниво развијености мерен БНД/по глави становника; разврставање НУТС 2 региона с обзиром на степен развијености мерен БДП-ом/по глави становника према паритету куповне моћи (ПКМ) у односу на просек БДП 27 држава чланица укључујући интензитет финансијске подршке за сваку од наведених категорија региона; услови за евентуално преношење подршке из једне категорије региона у другу и између циљева; садржај процедуре усвајања и измене оперативних програма; припрема и одобравање великих пројеката; заједнички акциони план, њихов садржај и процедура одлучивања; мониторинг, евалуација, информисање и комуникација; стопа суфинансирања и на нивоу приоритета, оперативних програма, категорије региона или фондова; прилагођавање стопе суфинансирања.

**У четвртном делу** Уредбе обухваћени су одговорности држава чланица; систем за управљање и контролу укључујући утврђивање тела за управљање и контролу, поступак одређивања, надлежности тела за управљање, тела за одобравање и ревизију; финансијско управљање, правила која се односе на плаћања; опозив одобрених средстава; припрема, преглед и прихватање рачуна; затварање оперативних програма и коначна исплата; обустава плаћања; финансијске корекције, укључујући критеријуме и поступак као и контролу оперативних програма.

### **Уштицај докумената на јединице локалне самоуправе**

Прописом се утврђују заједничка правила која се односе на подршку из Европског фонда за регионални развој (ЕФРР), Европског социјалног фонда (ЕСФ), Кохезионог фонда, Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕПФРР) и Европског фонда за поморство и рибарство (ЕФПР) које још називамо европски структурни и инвестициони фондови – ЕСИ фондови и утврђују одредбе у вези са унапређивањем ефективности подршке, међусобном координацијом и координацијом с другим инструментима/програмима Уније.

Уредбом се прецизира да ће државе чланице, полазећи од њиховог правног, институционалног и финансијског оквира, бити одговорне за припрему и спровођење програма који ће се финансирати из ових фондова уважавајући принцип партнерства којим се, између осталог, предвиђа сарадња са регионалним и локалним органима власти.

Сходно политици претходног условљавања (*ex-ante conditionalities*), подршка из европских структурних и инвестиционих фондова подразумева обавезу испуњавања одговарајућих општих и тематских предуслова у складу са тематским циљевима и фондовима. С тим у вези, **подршка је најчешће условљена постојањем одговарајућих стратешких докумената које прати и листа приоритетних инвестиционих пројеката спремних за финансирање и спровођење.**

Будући да је реч о пропису којим се уређује управљање европским структурним и инвестиционим фондовима из којих се финансира реализација развојних приоритета и активности на националном, регионалном и локалном нивоу укључујући и припрему и реализацију (инфраструктурних) пројеката, извесно је да се јединице **локалне самоуправе морају оспособити за спровођење ових активности.**



Кад је реч о **инфраструктурним пројектима**, то пре свега значи **постојање просторно-планске документације, пројектно-техничке и тендерске документације** како би се обезбедило несметано издавање неопходних дозвола и спровођење тендерског поступка укључујући и закључивање уговора. С тим у вези постоји **потреба решавања свих имовинско-правних односа** који могу успорити или пак угрозити реализацију пројеката/операција, односно условити повраћај средстава.

Узимајући у обзир чињеницу да је спровођење временски ограничено постојањем одређених правила која се односе на динамику плаћања од стране Европске комисије, извесно је да се као предуслов поставља не само постојање документације већ и **питање одговарајућих финансијских капацитета за претфинансирање и суфинансирање ових пројеката на локалном нивоу.**

Поред свих наведених претпоставки, као једна од суштинских **намеће се обавеза јединица локалне самоуправе да припреме пројекте у складу са динамиком и захтевима тела за управљање или пак посредничког тела сходно садржини оперативног програма.** Стога је од пресудног значаја на одговарајући начин **институционално и административно уредити питање припреме пројектних предлога**, нарочито када се ради о позивима и упутствима за достављање предлога пројеката.

Последично, неопходно је да се поред капацитета за припрему на одговарајући начин институционално и административно уреди управљање пројектима по њиховом одобравању односно потписивању уговора после спровођења тендерског поступка сходно ЕУ и домаћим прописима.

У функцији унапређења територијалне кохезије Уредбом се такође предвиђа финансирање комплементарних мера/активности које доприносе реализацији стратегија урбаног развоја или територијалног развоја из различитих европских структурних и инвестиционих фондова чиме се на интегрисан начин решавају бројни проблеми са којима се суочавају ове средине попут економских, социјалних и демографских.

Такође, из европских структурних и инвестиционих фондова може се подржати локални развој заснован на **стратегiji локалног развоја**. За потребе њиховог развоја и спровођења неопходно је **образовање локалних акционих група** које ће пружати подршку потенцијалним предлагачима пројеката, припремити и објавити позив за достављање предлога пројеката, примити и оцењивати прикупљене предлоге пројеката/апликација, вршити избор најбољих предлога пројеката и пратити спровођење стратегије и одабраних пројеката.

### ***Назив докуменџа***

**Уредба (ЕУ) бр. 1301/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Европском фонду за регионални развој и о посебним одредбама које се односе на циљ *Инвестиције у расџи и радна месџа*, те стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1080/2006**



## Опис документа

Овом уредбом утврђују се тематски циљеви, инвестициони приоритети и активности које је могуће финансирати из **Европског фонда за регионални развој** у оквиру циља *Инвестиције у раст и радна места* односно индикатори/показатељи како би се мерио напредак остварен захваљујући подршци из овог инструмента. У функцији концентрације средстава овом уредбом се такође прецизира на које од тематских циљева морају бити усмерена средства и у ком проценту полазећи од нивоа развијености НУТС 2 региона.

Уредбом се такође предвиђа подршка **одрживом урбаном развоју** кроз финансирање спровођења интегрисаних мера/активности које доприносе реализацији стратегија урбаног развоја усмерених на бројне проблеме са којима се суочавају урбане средине попут економских, социјалних и демографских. С тим у вези **неопходно је утврдити начела за одабир урбаних целина које ће бити предмет подршке.**

Члан 7. тачка 4. ове уредбе предвиђа да најмање 5% износа алокације на националном нивоу за циљ *Инвестиције у раст и радна места* мора бити усмерено на реализацију оперативних програма или пак приоритетних оса у оквиру оперативних програма како би се на интегрисан начин решавали развојни проблеми градских средина.

Тело за управљање конкретним оперативним програмом договориће и одговарајућим споразумом прецизирати обим и конкретне послове које ће преузети тела за спровођење ових стратегија (у својству посредничких тела у оквиру оперативног програма) што мора укључити најмање одабир конкретних операција које ће се финансирати иако то може бити предмет накнадне потврде од стране тела за управљање.

У функцији унапређења територијалне кохезије Европски фонд за регионални развој може заједно са Европским социјалним фондом и Кохезионим фондом финансирати спровођење различитих активности предвиђених **стратегиијом урбаног развоја или територијалног развоја** применом интегрисаног приступа и подршком из најмање две или већег броја приоритетних оса у оквиру једног или већег броја оперативних програма. У том случају, реч је о **интегрисаним територијалним инвестицијама** када тело за управљање може одредити једно или више посредничких тела којима ће бити поверени одређени процеси и послови.

Такође, Фонд уз подршку других европских структурних и инвестиционих фондова може подржати локални развој заснован на **стратегии локалног развоја** која ће између осталог дефинисати област коју насељава између 10.000 и 150.000 становника, њене развојне потребе и потенцијале, циљеве и индикаторе и одговарајући институционални оквир за управљање и праћење спровођења. С тим у вези неопходно је утврдити критеријуме за одабир стратегија локалног развоја. За потребе њиховог развоја и спровођења биће **образоване локалне акционе групе** које ће пружати подршку и потенцијалним предлагачима пројеката, припремити и објавити позив за достављање предлога пројеката, примати и оцењивати прикупљене предлоге пројеката/апликација, вршити избор најбољих предлога пројеката и пратити спровођење стратегије и одабраних пројеката.



## Назив докуменџа

**Уредба (ЕУ) бр. 1304/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Европском социјалном фонду и стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1081/2006**

## Ојис докуменџа

Уредбом се дефинише листа тематских циљева, инвестиционих приоритета и акција које могу бити предмет подршке из **Европског социјалног фонда**. Такође, у функцији концентрације финансијске подршке овом уредбом се утврђује минимални износ средстава или проценат од алокације који мора бити усмерен на највише пет инвестиционих приоритета сходно нивоу развијености НУТС 2 региона. Како би се омогућило праћење доприноса овог инструмента подршке реализацији стратешки дефинисаних циљева и приоритета, неопходно је дефинисати одговарајуће индикаторе праћења ефеката подршке, укључујући подршку намењену Иницијативи за запошљавање младих.

Уредба садржи одредбе које се односе на подршку социјалним партнерима у процесу спровођења оперативних програма укључујући и јачање њихових капацитета, као и подршку организацијама цивилног друштва. Такође, уредбом је предвиђена јасна подршка у контексту родне равноправности и забране дискриминације, социјалних иновација те транснационалне сарадње.

Прописом се такође предвиђа подршка спровођењу стратегија локалног економског развоја у урбаним и руралним областима, као и подршка интегрисаним територијалним инвестицијама (чл. 32–36. Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013). Предвиђена је и подршка реализацији стратегија одрживог урбаног развоја финансирањем интегрисаних мера/активности у различитим областима.

Уредба такође садржи и одредбе о прихватљивости издатака укључујући могућност подршке операцијама изван програмског подручја под одређеним условима, као и одредбе о издацима који су неприхватљиви а односе се на инфраструктуру, земљиште и некретнине.

Подршка и начин програмирања Иницијативе за запошљавање младих такође су уређени овим прописом укључујући и то који су НУТС 2 региони и државе прихватљиви за подршку из Иницијативе за запошљавање младих (члан 90. Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013) као и праћење, извештавање и евалуација, национално суфинансирање, финансијско управљање, структура и улога Одбора за ЕСФ.

## Назив докуменџа

**Уредба (ЕУ) бр. 1300/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Кохезионом фонду и стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1084/2006**

## Ојис докуменџа

Овом уредбом утврђују се тематски циљеви, инвестициони приоритети и активности које је могуће финансирати из **Кохезионог фонда** у оквиру циља *Инвестиције у раст и радна места* односно индикатори/показатељи како би се мерио напредак остварен захваљујући подршци из овог инструмента.





Прописом се прецизира који су то тематски циљеви и њихови инвестициони приоритети/ активности које је могуће финансирати из Кохезионог фонда. Будући да је реч о инструменту који претежно финансира реализацију (великих) инфраструктурних пројеката, извесно је да се морају испунити одговарајући предуслови за припрему, финансирање и спровођење ових инвестиција/пројеката.

### *Назив докуменџа*

**Уредба (ЕУ) бр. 1299/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о посебним одредбама за подршку од стране Европског фонда за регионални развој циљу Европске територијалне сарадње**

### *Оиис докуменџа*

Уредбом се дефинишу приоритетни циљеви, критеријуми на основу којих се утврђује који региони/области ће бити укључени у програме територијалне (прекограничне, транснационалне и међурегионалне) сарадње, критеријуми за утврђивање износа подршке као и износ подршке.

Овим прописом се такође прецизира и структура/садржина програма територијалне сарадње као и индикатори за праћење напретка у остваривању дефинисаних циљева.

Прописом је дефинисан и институционални оквир који прати сваки програм сарадње укључујући и надлежности тела за управљање, тела за оверавање и тела за ревизију.

Уредба садржи и одредбе које се односе на финансијско управљање и контролу.

Поменути прописом је омогућено финансирање операција и пројеката који доприносе унапређењу територијалне (прекограничне, транснационалне и међурегионалне) сарадње. Сваки програм садржи листу региона/области које су обухваћене конкретним програмом што значи да **јединице локалне самоуправе обухваћене програмском облашћу могу предложити пројекте/операције које доприносе реализацији програмских приоритетних циљева.**

### *Назив докуменџа*

**Уредба (ЕУ) бр. 1302/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о измени и допуни Уредбе (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групацији за територијалну сарадњу (ЕГТС) у вези са појашњењем, поједностављивањем и побољшањем оснивања и функционисања таквих групација**

### *Оиис докуменџа*

Уредба Европског парламента и Савета (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групацији за територијалну сарадњу предвиђа успостављање Европске групације за територијалну сарадњу на територији Европске уније у статусу правног лица ради унапређења територијалне (прекограничне, транснационалне и међурегионалне) сарадње превазилажењем препрека са којима се суочавају државе чланице, односно регионалне и локалне власти услед различитих правних, институционалних и процедуралних решења.



Уредба ближе дефинише ко могу бити чланови Групације, поступак оснивања и функционисања, меродавно право, задатке, садржину конвенције и статута, организацију, буџет, ликвидацију, инсолвентност и одговорност, престанак деловања и надлежни суд за решавање спорова у којима учествује ЕГТС.

Како би се омогућило ефикасније оснивање и функционисање овог инструмента који би требало да допринесе превазилажењу свих поменутих препрека које отежавају територијалну сарадњу, Европски парламент и Савет су усвојили Уредбу (ЕУ) бр. 1302/2013 о изменама и допунама претходно поменуте уредбе.

### **Ушциј докუმѣна на јѣдинице локалне самоуправе**

Услов за учешће једне државе која није чланица Европске уније јесте да усвоји пропис који омогућава учешће у Групацији или пак да закључи међународни споразум о оваквом облику сарадње са државом чланицом ЕУ чији правни поредак то дозвољава.

Будући да Република Србија није усвојила пропис или пак закључила споразум са државом чланицом ЕУ чији правни поредак то дозвољава, јасно произилази закључак да не постоји правни основ за њено учешће у Групацијама, па самим тим није ни могуће одобрити учешће регионалних и локалних самоуправа у оваквом правном лицу.

Наиме, чланом 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/2009 и 67/2012 – одлука УС) регулисана је међурегионална сарадња и наведено је да АП Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије. АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности и може бити члан европских и светских удружења региона, у складу са законом и Статутом.

Чланом 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007) предвиђено је да јединице локалне самоуправе могу сарађивати са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу са Уставом и законом. Одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе.





## 3. Анализа стратешког и правног оквира у Републици Србији од значаја за кохезиону политику ЕУ

### 3.1. Стратешки оквир

Успех процеса реформи не зависи само од износа/интензитета подршке већ и од адекватног стратешког, оперативног и финансијског планирања, као и одговорног и ефективног коришћења свих расположивих финансијских ресурса, укључујући и средства из Инструмента за претприступну помоћ. У том смислу, Србија се суочава са озбиљним изазовом постојања комплексног и разуђеног стратешког оквира који се огледа у постојању више од 105 стратешких докумената који најчешће нису усклађени ни засновани на адекватној анализи стварних развојних капацитета и потреба. Управо ова разуђеност онемогућава препознавање развојних потенцијала и приоритета чијом би евентуалном подршком био постигнут далеко већи ефекат у условима ограничених финансијских средстава.

Број стратегија по секторима<sup>5</sup>

Сектор	Број секторских стратегија	Остали коментари
Правда	8	Поред секторских постоји и 14 међусекторских стратегија.  У неким секторима нове стратегије су у припреми, као и нове међусекторске стратегије.
Унутрашњи послови	14	
Реформа јавне управе	8	
Животна средина и климатске промене	9	
Енергетика	4	
Саобраћај	2	
Конкурентност	17	
Људски ресурси и социјална инклузија	25	
Пољопривреда и рурални развој	4	
<b>Укупно</b>	<b>91</b>	

Настојећи да осигура стратешки утемељен и концентрисан приступ у домену планирања међународне развојне помоћи, Канцеларија за европске интеграције

<sup>5</sup> Канцеларија за европске интеграције, ИПА 2011 пројекат „Подршка у припреми пројеката PPF 5“, (2013).



је иницирала и координирала припрему документа „**Национални приоритети за међународну развојну помоћ за период 2014–2017. са пројекцијама до 2020. године**” (НАД), којим се у складу са секторским приступом дефинишу јасни приоритети и мере за подршку из средстава међународне развојне помоћи. Поменути документ је припремљен кроз широки консултативни процес у оквиру секторских радних група узимајући у обзир и консултације са организацијама цивилног друштва укљученим у СЕКО механизам.

Полазећи од садржине овог документа, одвијао се процес усаглашавања Индикативног стратешког документа за Србију који је усвојила Европска комисија у августу 2014. године. Овај документ представља основ за израду секторских планских докумената за период 2015–2017. године и израду акционих програма/докумената који ће садржати конкретне акције/активности за подршку по секторима.

## 3.2. Правни оквир

### Назив докумената

**Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА) („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 124/07) (у даљем тексту: Оквирни споразум)**

### Опис докумената

Оквирни споразум регулише општа правила о ИПА финансијској помоћи ЕУ намењеној Републици Србији која су преузета из Уредбе о оснивању ИПА број 1085/2006 и Уредбе о спровођењу Уредбе о оснивању ИПА број 718/2007. Оквирни споразум дефинише основне принципе на којима почива ИПА као што су доследност, комплементарност, координација, партнерство и концентрација. Поред тога, Оквирни споразум детаљно регулише методе спровођења (централизовано, децентрализовано, подељено), као и тела и лица која морају да се именују или успоставе у оквиру децентрализованог система, односно сам поступак акредитације. Документ дефинише и правила која се односе на финансијско управљање, као што су правила о порезима, царинским дажбинама и другим фискалним трошковима, затим употреба ПРАГ правила, надзор, контрола и ревизија, спречавање неправилности и преваре. Одредбе Оквирног споразума детаљније се разрађују кроз Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године и Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године, као и одговарајућим приручницима са процедурама о начину рада и обављању послова.



## Утицај докумената на јединице локалне самоуправе

Оквирни споразум дефинише општа правила о ИПА финансијској помоћи и самим тим дефинише правац рада како државних органа на централном и покрајинском нивоу, тако и јединица локалне самоуправе.

Члан 1. став б) дефинише да **ће помоћ бити усаглашена са основним политикама ЕУ и подржати усклађивање са правним тековинама ЕУ**. У пракси наведено значи да ће пројекат изградње постројења за пречишћавање отпадних вода имати предност над пројектом изградње локалног пута. ЈЛС приликом планирања својих пројеката морају бити упознате са политикама ЕУ (нпр. годишњи Извештај о напретку) и динамиком усклађивања са правним тековинама ЕУ (нпр. НПАА).

Члан 1. став г) дефинише да ће **помоћ бити усаглашена са потребама утврђеним у процесу проширења и са апсорпционим капацитетима корисника; у обзир ће бити узета искуства стечена приликом примене ранијих програма**. У пракси наведено значи уколико је приликом спровођења пројеката из ранијих програма (нпр. *Exchange*) дошло до одређених неправилности или превара у јединици локалне самоуправе, приликом наредних позива одређеној општини, може бити ускраћено право да конкурише за средства. Апсорпциони капацитет **подразумева одговарајућу организациону структуру за припрему, односно спровођење пројеката у јединици локалне самоуправе или за више њих**.

Члан 1. став д) дефинише да **активности морају бити квалитетно припремане** и морају имати јасне и проверљиве циљеве које треба остварити у датом року; постигнуте резултате треба проценити применом јасно мерљивих и одговарајућих показатеља. У пракси наведено значи да ће пројекат јединице локалне самоуправе, рецимо у оквиру програма прекограничне сарадње, бити одобрен само уколико је припремљен у одговарајућем формату, на енглеском језику и уколико је одговарајућег квалитета у смислу претходно поменутог. У складу са наведеним **ЈЛС морају имати одговарајући број адекватно обучених службеника или располагати довољним средствима да ове послове обезбеде екстерно**.

Члан 4. став 3. дефинише да ће све активности за које је одобрена помоћ у оквиру ИПА начелно захтевати да их **корисник и Заједница кофинансирају**, изузев ако буде другачије договорено у секторском споразуму или финансијском споразуму. У пракси наведено значи да се током програмирања средстава, у пројектима у којима учествују јединице локалне самоуправе, утврђује износ њиховог кофинансирања. Самим тим, **јединице локалне самоуправе у својим буџетима морају да планирају средства за ове намене** или се мора обезбедити додатни национални, регионални или локални механизам који ће обезбеђивати додатна средства локалној самоуправи за кофинансирање.

Члан 23. предвиђа да ће **сви уговори за услуге, набавке и радове бити додељени и спроведени у складу са поступцима и стандардним документима које утврди и објави Комисија за спровођење спољних оперативних активности**, а који буду на снази у време покретања поступка о којем је реч, изузев у случају да секторски споразуми или споразуми о финансирању предвиђају другачије. У пракси наведено значи да се на ИПА пројекте примењују ПРАГ правила. Самим тим, **јединице локалне самоуправе морају имати одговарајући број адекватно обучених службеника**



**за примену ПРАГ правила или располагати довољним средствима да ове послове обезбеде екстерно.**

Члан 26. предвиђа да изузев ако није другачије предвиђено у секторском или финансијском споразуму, **порези, царинске и увозне дажбине или други трошкови који имају истоветно дејство нису прихватљиви на основу ИПА.** У пракси наведено значи да порези, као што су ПДВ, нису прихватљив трошак за целокупан буџет пројекта и да јединице локалне самоуправе морају да спроведу одређену процедуру пореског и/или царинског ослобађања.

Члан 27. предвиђа да ће сви финансијски споразуми, као и програми који из њих буду уследили и накнадни уговори, подлећи **надзору и финансијској контроли** коју врши Комисија, укључујући у то и контролу коју врши Европска канцеларија за борбу против проневере (ОЛАФ) и ревизију коју врши Европски суд ревизора. У пракси наведено значи да **јединице локалне самоуправе морају да буду доступне органима који врше надзор и финансијску контролу и да на располагању имају сву пратећу документацију.**

Члан 29. предвиђа да ће **сваки доказани случај постојања неправилности или преваре**, који буде откривен у било које време током реализације помоћи на основу ИПА или приликом ревизије, имати као последицу надокнаду новчаних средстава Комисији коју ће морати да изврши корисник. **Уколико је одређена јединица локалне самоуправе одговорна за постојање неправилности или преваре, надлежни државни органи ће насталу штету наплатити од јединице локалне самоуправе.**

### *Додатни коментари*

Очекује се да ће током 2014. године бити усвојен Оквирни споразум који ће регулисати општа правила о ИПА 2014–2020. Суштина овог документа биће иста као и код његовог претходника.

### *Назив документа*

**Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године**

### *Опис документа*

Овом уредбом ближе се утврђују начин управљања програмима претприступне помоћи Европске уније (ЕУ) који се финансирају кроз компоненту I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007– 2013. године, у Републици Србији, одговорност одговорних лица и тела, као и начин на који се уређују њихови међусобни односи, а у вези са припремом, координацијом, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу секторских програма и/или пројеката који се финансирају из ИПА компоненте I, у систему децентрализованог управљања претприступном помоћи ЕУ у Републици Србији.



## Ушџицај докуменџа на јединице локалне самоуправе

Пре свега, ова уредба дефинише **да јединица локалне самоуправе може бити крајњи прималац** који, у складу са одредбама споразума са крајњим примаоцем, учествује у спровођењу уговора кроз које се спроводе секторски програми/мере и/или пројекти и на којег се преноси власништво над добрима прибављеним на основу тих уговора, било да се ради о уговорима о пружању услуга, набавци робе или извођењу радова.

Члан 3. Уредбе утврђује **одговорна лица и тела у систему децентрализованог управљања**, и то: националног ИПА координатора, националног службеника за акредитацију, националног службеника за одобравање, национални фонд и оперативну структуру. Уредба дефинише надлежности, права и обавезе наведених лица и тела из којих се може закључити веза између ових лица и тела у одређеној фази пројектног циклуса у односу на јединице локалне самоуправе. Примера ради, у случају грант шема у оквиру ИПА компоненте I, из члана 11. ове уредбе, јасно произилази да јединице локалне самоуправе уговоре о спровођењу појединачних пројеката закључују са службеником за одобравање програма.

Члан 17. Уредбе предвиђа **могућност потписивања споразума између службеника за одобравање програма, службеника за програме помоћи и крајњег примаоца**. Садржај споразума са крајњим примаоцима зависи од природе пројекта, садржаја уговора који се закључују са уговарачима, правног статуса и положаја крајњег примаоца на основу којих се регулишу међусобна права и обавезе потписника споразума.

Члан 18. Уредбе предвиђа да ради ефикасног обављања послова и ближег утврђивања начина рада у процесима програмирања, спровођења, праћења и вредновања секторских програма и/или пројеката који се финансирају у оквиру ИПА компоненте I, одговорна лица и тела утврђују **одговарајуће приручнике са процедурама о начину рада и обављању послова**. Примера ради, приручних за програмирање ИПА компоненте I ближе утврђује кораке у процесу програмирања, улоге појединих актера у том процесу, укључујући и јединице локалне самоуправе, документе који се припремају итд.

Члан 22. Уредбе предвиђа да Национални ИПА координатор оснива **секторске пододборе за праћење ИПА компоненте I**. Чланови ових пододбора могу бити представници и локалне самоуправе. Чланови секторских радних група за програмирање ИПА, у којима су јединице локалне самоуправе заступљене преко СКГО, истовремено су и чланови секторских пододбора за праћење ИПА. Исто тако, учешће у раду секторских пододбора захтева и одговарајуће знање.

Члан 24. Уредбе предвиђа да одговорна лица и тела која чине оперативну структуру, као и Национални фонд, могу да **врше контроле на терену код** уговарача, корисника грантова, крајњих корисника и крајњих прималаца, у циљу контроле извршавања уговорних обавеза. Поред тога, уговарачи, крајњи корисници и крајњи примаоци **подлежу ревизији** коју врше државни орган задужен за ревизију система управљања средствима Европске уније, Европска комисија, Европска канцеларија за борбу против превара и Европски ревизорски суд. За потребе ових контрола и ревизија, уговарачи, крајњи корисници и крајњи примаоци дужни су да **чувају**



документацију седам година од момента завршетка одређеног пројекта, као и да буду доступни надлежним органима.

### *Додајни коментари*

Реално је очекивати да ова уредба, уз одређене измене и допуне, ближе утврди начин управљања ИПА 2014–2020.

### *Назив докуменџа*

**Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIБ Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године**

### *Ојис докуменџа*

Овом уредбом ближе се утврђују начин управљања програмима претприступне помоћи Европске уније (ЕУ) који се финансирају кроз компоненту IIБ Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Прекогранична сарадња између Републике Србије и држава корисница ИПА у периоду 2007–2013. године, одговорност одговорних лица и тела, као и начин на који се уређују њихови међусобни односи, а у вези са припремом, програмирањем, координацијом, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу програма и пројекта који се финансирају из ИПА компоненте IIБ, у систему децентрализованог управљања програмима претприступне помоћи ЕУ у Републици Србији.

### *Уџицај докуменџа на јединице локалне самоуправе*

Пре свега, ова уредба дефинише да **јединица локалне самоуправе може бити корисник бесповратних средстава** који је одговоран за предлагање и спровођење пројекта финансираног из програма прекограничне сарадње.

Члан 3. Уредбе утврђује **одговорна лица и тела у систему децентрализованог управљања**, и то: националног ИПА координатора, националног службеника за акредитацију, националног службеника за одобравање, национални фонд, Заједнички одбор за праћење, Заједнички технички секретаријат и оперативну структуру. Уредба дефинише надлежности, права и обавезе наведених лица и тела из којих се може закључити веза између ових лица и тела у одређеној фази пројектног циклуса у односу на јединице локалне самоуправе. Примера ради, заједнички надзорни одбори образују се посебно за сваки програм прекограничне сарадње и одговорни су за доношење одлука на нивоу програма и за праћење спровођења програма. Чланови Заједничког надзорног одбора могу бити и јединице локалне самоуправе. Није реално да све јединице локалне самоуправе са територије обухваћене програмом прекограничне сарадње буду заступљене у секторским пододборима. У раду заједничких надзорних одбора учествује СКГО, међутим, неопходно је утврдити да ли у појединим програмима постоји потреба учешћа и појединачних градова и општина. Исто тако, учешће у раду Заједничког надзорног одбора захтева и одговарајуће знање.





Члан 20. Уредбе предвиђа да ради ефикасног обављања послова и ближег утврђивања начина рада у процесима програмирања, спровођења, праћења и вредновања пројеката који се финансирају у оквиру ИПА компоненте II, одговорна лица и тела утврђују **одговарајуће приручнике са процедурама о начину рада и обављању послова**. Примера ради, одговарајући приручник ближе утврђује улогу Заједничког техничког секретаријата у оцени предлога пројеката у оквиру једног позива итд.

Члан 22. Уредбе предвиђа да је корисник средстава из ИПА, укључујући и јединице локалне самоуправе, дужан да изврши **повраћај непрописно утрошених средстава**. Уговором између службеника за одобравање програма и корисника бесповратних средстава уређује се повраћај непрописно исплаћених средстава, као и могућности пребијања дуговања. Уколико је одређена јединица локалне самоуправе одговорна за постојање неправилности или преваре, надлежни државни органи ће насталу штету наплатити од јединице локалне самоуправе.

Члан 26. Уредбе предвиђа да Национални фонд и одговорно лице оперативне структуре, могу да **врше контролу на терену код корисника бесповратне помоћи** у циљу контроле извршења уговорних обавеза. Поред тога, корисници бесповратне помоћи **подлежу ревизији** коју врше државни орган задужен за ревизију система управљања средствима Европске уније, Европска комисија, Европска канцеларија за борбу против превара и Европски ревизорски суд. За потребе ових контрола и ревизија, уговарачи, крајњи корисници и крајњи примаоци дужни су да **чувају документацију седам година од момента завршетка одређеног пројекта и да буду доступни надлежним органима**.

### *Додајни коментари*

Реално је очекивати да ће ова уредба, уз одређене измене и допуне, ближе утврди начин управљања ИПА 2014–2020. У припреми је уредба која ће ближе регулисати управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIа Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми прекограничне сарадње са државама чланицама ЕУ.

### *Назив докуменџа*

**Закон о буџетском систему**

### *Ојис докуменџа*

Законом о буџетском систему уређују се: планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије; планирање, припрема, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе; буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање; надлежност и организација Управе за трезор као органа управе у саставу Министарства финансија (у даљем тексту: Управа за трезор) и трезора локалне власти; друга питања од значаја за функционисање буџетског система, као што су задуживање, ребаланс буџета, државна помоћ, развојна помоћ ЕУ, суфинансирање развојног програма ЕУ.



## Утицај докумената на јединице локалне самоуправе

С друге стране, овај закон регулише питања од директног и индиректног значаја за кохезиону политику. Нека од директних питања значајних за кохезиону политику јесу припрема буџета и финансијских планова (члан 28), буџетски календар (члан 31), средњорочни приоритети јавних инвестиција (члан 33). Нека од индиректних питања значајних за кохезиону политику јесу буџетска резерва (чл. 69. и 70), буџетско рачуноводство и извештавање (поглавље V).

Реално је очекивати да ће због захтева доброг финансијског управљања и контроле, као једног од основних принципа кохезионе политике, у наредном периоду решења Закона о буџетском систему бити додатно унапређивана. Примера ради, увођење програмског буџета утицаће на начин планирања и праћења извршења буџета јединица локалне самоуправе. Поред тога, овај закон дефинише и динамику планирања буџета. Када је у питању буџет, битно је напоменути да у овом тренутку не постоје унапред планирана средства намењена за претфинансирање и суфинансирање ИПА пројеката. Приликом програмирања годишњег ИПА програма утврђује се износ суфинансирања за пројекте техничке помоћи и инфраструктурне пројекте. Често се за инфраструктурне пројекте не прави тачна финансијска конструкција и обавезе суфинансирања које падају на терет локалне самоуправе. Суфинансирање пројеката у оквиру грант шема у потпуности је препуштено локалној самоуправи.

Захтев који се директно односи на кохезиону политику и јединица локалне самоуправе тиче се интерне финансијске контроле у јавном сектору. У складу са чланом 81. директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, односно правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода, успостављају финансијско управљање и контролу као интегрисани систем интерне контроле, који се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз: 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима; 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја; 3) економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава; 4) заштиту средстава и података (информација).

Финансијско управљање и контрола обухвата следеће елементе: 1) контролно окружење; 2) управљање ризицима; 3) контролу; 4) информисање и комуникације и 5) праћење и процену система. Финансијско управљање и контрола као интегрисани систем интерне контроле организује се као систем процедура и одговорности свих лица укључених у финансијске и пословне процесе. За успостављање финансијског управљања и контроле одговоран је функционер, односно руководилац одређеног органа који потпада под члан 81.

Члан 82. прописује да се интерна ревизија успоставља у директним корисницима средстава буџета Републике Србије и организацијама за обавезно социјално осигурање. Директни корисници средстава буџета Републике Србије успостављају





одговарајуће облике интерне ревизије за индиректне кориснике буџетских средстава који су у њиховој надлежности. Директни корисници средстава буџета локалне власти успостављају одговарајуће облике интерне ревизије. Интерна ревизија успоставља се и у јавним предузећима основаним од стране Републике Србије, односно локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, односно правним лицима над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода.

У складу са захтевима доброг финансијског управљања и контроле, **очекује се да ће сви надлежни органи, укључујући и јединице локалне самоуправе, бити у обавези да испуне захтеве интерне финансијске контроле у јавном сектору и успоставе одговарајући систем финансијског управљања и контроле, као и интерне ревизије.** За јединице локалне самоуправе у пракси наведено подразумева успостављање одговарајућих процедура, довољан број обучених кадрова и сл.

### *Догађаји коментари*

Интерна финансијска контрола у јавном сектору предмет је преговора у оквиру преговарачког поглавља 32.

### *Назив докумената*

**Остале секторске политике**

### *Опис докумената*

Апсорпциони капацитет фондова ЕУ у великој мери зависи и од домаћег законодавства и административних капацитета. Велики део овог законодавства је изван онога што регулишу уредбе које се односе на кохезиону политику. Секторске политике и њихово законодавство које су индиректно значајне за кохезиону политику тичу се: а) урбанизма и грађевине; б) државне помоћи; в) јавних набавки и јавно приватног партнерства; г) заштите животне средине; д) статистике и њ) једнаких могућности и забране дискриминације.

### *Утицај докумената на јединице локалне самоуправе*

Примена решења из стратегија, закона и подзаконских аката у наведеним областима утицаће и на ефикасност и ефективност спровођења европских структурних и инвестиционих фондова, односно утицаће како на рад државних органа задужених за управљање ових фондова, тако и на рад јединица локалне самоуправе као корисника ових фондова. Од капацитета јединица локалне самоуправе зависиће на који ће начин оне одговорити свим захтевима.

Када су у питању **урбанизам и грађевина**, сваки инфраструктурни пројекат захтева постојање урбанистичке, планске и пројектно техничке документације, као и одређену процедуру за њихово одобрење. Управо од решења Закона о планирању и изградњи зависиће да ли је могуће применити одређена модерна решења као што је принцип „пројектуј и изгради“ (тзв. жути FIDIC), која документација чини идејни



пројекат, а која главни, која је процедура и брзина за одобрење документације итд.

Главни циљ усклађивања са правилима **државне помоћи** и значај за кохезиону политику огледају се у јачању унутрашњег тржишта и онемогућавању да владе доделом државне помоћи одређеним компанијама наруше конкуренцију. Државна помоћ може бити додељена уз поштовање одређених правила. Како ће корисници ЕСИ фондова бити и приватна и јавна предузећа, приликом опредељивања средстава водиће се рачуна о томе да не дође до кршења правила о државној помоћи.

Правни оквир који регулише **јавне набавке** утврдиће принципе и правила за набавке радова, услуга и опреме поштујући принципе транспарентности, једнаког третмана, конкуренције и недискриминације. Тренутно јединице локалне самоуправе примењују Закон о јавним набавкама када су у питању национална финансијска средства, односно ПРАГ правила када је у питању ИПА. Овакав тренд ће се наставити све до момента приступања ЕУ када би национално законодавство о јавним набавкама било у потпуности усклађено са европским и примењиво и за ЕСИ фондове.

Правне тековине ЕУ у области **животне средине** чини око 200 кључних аката, укључујући и оне који директно имају користи од фондова ЕУ, као што су вода, квалитет ваздуха, управљање отпадом, заштита природе итд. Према првим проценама усклађивање са правним тековинама ЕУ у сектору животне средине коштаће Србију око 10,5 милијарди евра. Спровођење ових аката захтеваће значајан административни капацитет на локалном нивоу и везу са фондовима ЕУ.

Када је у питању **статистика**, изузетно је битно напоменути да је регионална статистика неопходна за успешно управљање кохезионом политиком. Регионална статистика је неопходна како приликом програмирања, тако и приликом праћења и вредновања (нпр. за формулисање, праћење и вредновање индикатора).

Коришћење фондова ЕУ, како приликом програмирања, тако и током спровођења појединачних пројеката, подразумева да је јасно утемељена политика **једнаких могућности и забране дискриминације**.

### *Додајни коментари*

Државна помоћ је предмет преговора у оквиру преговарачког поглавља 8; јавне набавке су предмет преговора у оквиру поглавља 5; животна средина је предмет преговора у оквиру поглавља 27; статистика је предмет преговора у оквиру поглавља 18; једнаке могућности и забрана дискриминације су предмет преговора у оквиру поглавља 19.

### *Назив докуменџа*

**Мастер план за поглавље 22. Регионална политика и координација структурних инструмената**

### *Ојис докуменџа*

Државе које су приступиле ЕУ 2004, 2007. и 2013. године као мерило за отварање преговора о поглављу 22 имале су израду одговарајућег акционог плана за



достизање захтева који се односе на управљање постприступним фондовима ЕУ. Мастер план управо представља документ који детаљно, на основу стања у моменту његове припреме, представља главне проблеме у овој области, препоруке за њихово отклањање, надлежне органе, рокове и активности које морају да се спроведу пре приступања ЕУ. Уз одређене измене и допуне, како би се пре свега текст Мастер плана уподобио тренутном стању у ком буде достављен ЕК, овај документ ће представљати акциони план за отварање преговора о поглављу 22. Мастер план обрађује општи оквир битан за кохезиону политику у Србији, укључујући и везу са националним развојним политикама, затим остале секторске теме битне за кохезиону политику, као и захтеве који директно произилазе из директива које се односе на кохезиону политику, а у вези су са законодавним оквиром, институционалним капацитетима, програмирањем, партнерством, праћењем и вредновањем, финансијским управљањем и контролом и статистиком.

### Уштикај докумената на јединице локалне самоуправе

**Најједноставније речено Мастер план ће регулисати на који начин ће Србија да се припреми за кохезиону политику, односно за коришћење постприступних фондова ЕУ**, тзв. европских структурних и инвестиционих фондова (*European Structural and Investment Funds – ESI*)

Када је у питању **законодавни оквир**, кључне уредбе које се односе на кохезиону политику су директно применљиве у државама чланицама. Не постоји захтев на који начин ове уредбе треба пренети у домаћи правни систем (нпр. да ли институционални оквир регулисати кроз закон или подзаконски акт).

Основне **институције** неопходне за управљање кохезионом политиком утврђене су директно од стране ЕУ: нпр. Управљачко тело (*Managing Authority*), Сертификационо тело (*Certifying Authority*). На држави чланици је да именује које институције ће обављати одређене послове и евентуално делегирање надлежности. У пракси ове институције ће настати из институција које управљају ИПА средствима. Реално је очекивати да ће све институције надлежне за управљање кохезионом политиком бити формиране на централном нивоу. Међутим, ове институције ће морати на одговарајући начин да регулишу систем координације и да имају капацитет за примену координације у пракси, и то: координација између министарстава, вертикална координација са покрајинским органима и јединицама локалне самоуправе и партнерство са организацијама цивилног друштва. У случају да ове институције не буду обављале своје послове на одговарајући начин, Србија се може суочити са блокадом, па и губитком финансијских средстава.

Када је у питању **програмирање**, уредбе ЕУ прецизно дефинишу врсту и садржај програмских докумената које држава чланица треба да припреми: за период 2014–2020. то су Споразум о партнерству (*Partnership Agreement*) и одређен број оперативних програма (*Operational Programmes*). Док Споразум о партнерству представља седмогодишњу развојну стратегију, оперативни програми ближе разрађују утврђене приоритете кроз одређене мере и пројекте. Оперативни програми могу бити секторски (нпр. животна средина) или географски (нпр. један регион). Исто тако, постојеће уредбе ЕУ регулишу и опцију „интегрисаних територијалних инвестиција“. Ове инвестиције, настале из средстава различитих оперативних програма, усмеравају се на одређену територију (нпр. урбани



развој). Уколико се Србија определи за ову могућност, одређена територија мора да има одговарајућу стратегију. Имајући у виду да је процес програмирања ИПА 2014–2020. заснован на секторском приступу, а да је већ указано на то да је ИПА основа за кохезиону политику, реално је очекивати да оперативни програми буду засновани на секторском принципу. У процесу програмирања од јединица локалне самоуправе се очекује да буду укључене на одређен начин у процес израде програмских докумената, као и да константно припремају пројектну и пројектно-техничку документацију. Постојеће решење које омогућава да СКГО учествује у процесу програмирања ИПА кроз рад секторских радних група јесте модел који треба применити и приликом програмирања ЕСИ фондова.

Спровођење кохезионе политике подразумева да држава чланица мора да развије **систем доброг финансијског управљања и контроле** пре приступања ЕУ. Наиме, током спровођења оперативних програма, односно пројеката надлежне институције су у обавези да гарантују да ће се ЕСИ фондови користити искључиво у складу са садржином оперативних програма, на транспарентан и документован начин. Истовремено, институције су у обавези да усмере средства ка корисницима у разумном року и без преобимне администрације. У пракси ове захтеве је тешко задовољити у исто време. Србија ће бити у обавези да јасно регулише надлежности између органа укључених у управљање ЕСИ фондовима и утврди одговарајуће процедуре (нпр. за финансијски ток средстава, верификацију трошкова итд.). Како ће јединице локалне самоуправе бити корисници ЕСИ фондова, самим тим процедуре које ће бити успостављене директно ће утицати на динамику спровођења пројеката, али истовремено и на механизме за праћење спровођења, оцењивање и контролу трошења средстава.

Сви оперативни програми захтевају да и држава чланица издвоји одређена финансијска средства за њихово спровођење (**суфинансирање**). Ова финансијска средства могу бити обезбеђена из државног буџета, укључујући и буџет локалне самоуправе, као и из приватних извора. Ниво средстава који долази из националних извора различит је и зависи од корисника, могућности да пројекат оствари приходе, али и саме одлуке државе. Реално је очекивати да ће Србија бити у обавези да издвоји око 15% финансијских средстава. Исто тако, очекује се да ће и јединице локалне самоуправе морати да издвоје одређена средства за спровођење пројеката у оквиру оперативних програма. С друге стране, оперативни програми ће бити реалистични уколико се капацитет за суфинансирање објективно процени и истовремено сви релевантни чиниоци припреме за вишегодишње планирање.

Кохезиона политика захтева да се током спровођења оперативних програма поштују **принципи праћења и вредновања**. Као што је то случај и са ИПА, Србија ће бити у обавези да успостави одговарајуће одборе за праћење оперативних програма. Очекује се да ће и одређене јединице локалне самоуправе учествовати у раду ових одбора. Поред тога, биће организовано и *mid-term* и *ex-post* вредновање оперативних програма, чији предмет ће бити и пројекти које спроводе јединице локалне самоуправе.

Иако су државе кандидати за чланство у ЕУ у обавези да уведу статистичке регионе (НУТС регионе) пре приступања ЕУ, НУТС региони формално се прихватају од стране ЕУ тек након приступања државе ЕУ. Закон о регионалном развоју већ дефинише НУТС регионе. Наредна промена НУТС класификације ступиће на снагу 1. јануара 2018.



године, а одлука о томе биће донета две године раније. Уколико Србија буде пратила утврђени пут за приступање ЕУ, то значи да Србија одлуку о НУТС класификацији може да промени током 2015. године. Усвајањем НУТС класификације јединице локалне самоуправе биће груписане у одговарајуће НУТС 2 и НУТС 3 регионе који могу да одреде везу са институцијама на централном нивоу, нивоу средстава итд.

### *Додатни коментари*

Документ ће званично бити усвојен након завршетка аналитичког представљања законодавства (ескпланаторни и билатерални скрининзи).



## 4. Припреме Републике Србије за кохезиону политику ЕУ

**Поглавље 22** правних тековина ЕУ чине оквирне уредбе и уредбе о спровођењу а односе се на **успостављање и функционисање система за управљање фондовима који су доступни државама чланицама ЕУ**. Систем за управљање овим фондовима у свим државама које су постале чланице 2004. и 2007. године заправо се успостављао на систему за управљање претприступним фондовима ЕУ (ФАР и ИСПА). Отуда се као један од стратешких циљева Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) поред подршке политичким, економским, правним и институционалним реформама управо наводи припрема за управљање кохезионом политиком ЕУ. Годишњи извештај о напретку, Упитник ЕК о кандидатури Србије за чланство у Европској унији и питања ЕК током скрининга, груписани су у шест тема у вези са ИПА: 1) законодавни оквир; 2) институционални оквир; 3) административни капацитети; 4) програмирање; 5) мониторинг и евалуација и 6) финансијско управљање и контрола.

**Када је у питању ИПА**, Србија је успешно завршила процес програмирања ИПА за период 2007–2013, у вредности од 1,4 милијарде евра. Потписивањем Финансијског споразума ИПА 2013, у јуну 2014. године, ЕК је формално пренела овлашћења за самостално управљање ИПА компонентама I и II на Владу Србије (успостављено је тзв. децентрализовано управљање ИПА).<sup>6</sup>

Србија је почела припреме за ИПА 2014–2020 (ИПА II) израдом одговарајућих програмских докумената (Стратешки документ за Србију 2014–2020, Секторски документи 2015–2017. и годишњи Акциони документи) и програмирањем ИПА 2014. Битно је напоменути да ће основни правац планирања и спровођења ИПА II бити секторски приступ. У пракси секторски приступ подразумева: дефинисане националне политике/стратегије за сваки од дефинисаних сектора; јасно дефинисан и функционалан институционални оквир са водећом институцијом на нивоу сектора; успостављен механизам координације националних институција и донатора; постојање средњорочне буџетске перспективе и повезаност приоритета са изворима финансирања; успостављен механизам праћења спровођења секторских стратегија и пројеката, као и оцењивања њихове успешности; ефикасан, ефективан и транспарентан систем јавних финансија и постојање пројектованог макрофинансијског оквира у којем ће секторске политике бити спровођене као два услова који су нарочито битни у случају буџетске помоћи.

Када је у питању ИПА, **у наредном периоду главни изазови који ће одредити да ли ће Србија бити успешна у коришћењу фондова ЕУ након приступања ЕУ или кренути странпутицом као неке државе чланице јесу:**

- неадекватан и комплексан стратешки (тренутно 105 стратегија) и институционални оквир (нпр. у сектору животне средине не постоји

<sup>6</sup> Термин који ће се користити за децентрализовано управљање у периоду ИПА 2014–2020. јесте индиректно управљање.

структура за управљање инфраструктурним пројектима);<sup>7</sup>

- недовољна спремност пројектне документације;
- непостојање политике задржавања државних службеника који се баве пословима пројектног управљања;
- непостојање система праћења и вредновања програма и пројеката који се финансирају из државног буџета и
- неразвијен систем интерне финансијске контроле у јавном сектору.

У **Извештају о напретку за 2014. годину** уочен је напредак у области кохезионе политике и координације структурних инструмената. Међутим, истиче се да **законодавство** у областима од значаја за кохезиону политику није у потпуности усклађено са правним тековинама ЕУ. У области **програмирања** истиче се да је Србија добро спремна за секторски приступ, али је ЕК идентификовала проблем који се огледа у недовољном броју спремних пројеката у одређеним секторима, као и у недостатку капацитета потенцијалних корисника да припреме пројектну документацију у складу са захтевима ИПА. У области **праћења и евалуације** истиче се да су секторски одбори за праћење успостављени. У области **финансијског управљања, контроле и ревизије** истиче се да су начињени даљи кораци у складу са захтевима децентрализованог управљања, али и да капацитет ревизорског тела мора додатно да се ојача. Када је у питању **административни капацитет**, у Извештају о напретку истиче се да је неопходно успоставити одговарајућу политику задржавања кадрова у складу са очекиваним обимом посла.

У **Националном плану за усклађивање са правним тековинама ЕУ 2014–2018**, законодавне мере планиране за период 2014–2018. јесу:

- усвајање **Закона о потврђивању Оквирног споразума између Владе Србије и Европске уније о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ из Инструмента претприступне помоћи за период 2014–2020**. којим се ствара правни основ за пружање ИПА подршке и чиме ће се детаљно дефинисати и области управљања, финансијске контроле, праћења, евалуације, извештавања и ревизије (први квартал 2015);
- усвајање измена и допуна **Закона о буџетском систему** како би се омогућило да се систем за управљање ИПА дефинише на истим основама и у складу са истим правилима која се односе на управљање осталим јавним, односно буџетским средствима. Ово се превасходно односи на правила која се тичу обезбеђивања функција финансијског управљања и контроле и интерне ревизије од стране корисника, што је обухваћено захтевима за акредитацију од стране Европске комисије. Закон ће представљати основу за доношење подзаконских аката којима ће се детаљније дефинисати улоге и одговорности између одговорних лица и тела, по приоритетним областима ИПА II (последњи квартал 2014);

<sup>7</sup> Ни министарство задужено за послове животне средине, ни јавна комунална предузећа као крајњи корисници пројеката немају одговарајуће капацитете за управљање инфраструктурним пројектима.





- усвајање **подзаконских аката којима се регулише управљање ИПА II** (први квартал 2015);
- усвајање **Закона о изменама и допунама Закона о регионалном развоју** како би се осигурало успостављање система за управљање националном политиком регионалног развоја који је комплементаран са системом планирања националног буџета и системом за управљање претприступним фондовима ЕУ.

Током 2014. године једна од кључних активности биће привођење крају **ИПА стратешког и програмског оквира за период 2014–2020**. Стратешки и програмски оквир ће обухватати израду секторских планских докумената<sup>8</sup> и годишњих акционих планова,<sup>9</sup> као и оперативне програме за прекограничну и транснационалну сарадњу и ИПАРД програм. Крајем 2014. године планира се и израда плана очувања капацитета за потребе управљања ИПА. До средине 2017. године приступиће се изменама и допунама документа Национални приоритети за међународну помоћ у периоду 2014–2017. како би се на основу постојећих пројекција до 2020. године идентификовали конкретни секторски приоритети, мере и активности који ће бити предмет подршке из средстава међународне развојне помоћи у периоду 2018–2020. Полазећи од приоритета, мера и активности дефинисаних у **Националним приоритетима за међународну помоћ у периоду 2018–2020**. до краја 2017. године приступиће се доношењу **вишегодишњих (међу)секторских програма за подршку из средстава ИПА II за период 2018–2020**.

Када је у питању **НУТС класификација**, Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 30/2010) у члану 5. утврђује пет НУТС II региона, и то: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Јужне и Источне Србије и регион Косова и Метохије.

Чињеница да је ИПА усмерена на подршку процесу приступања ЕУ и да представља припрему за управљање кохезионом политиком ЕУ има за последицу да **Канцеларија за европске интеграције председава преговарачком групом за поглавље 22** будући да је њена надлежност да координира активности државне управе у вези са процесом приступања ЕУ и планирањем међународне развојне помоћи укључујући и процес програмирања ИПА.

Када је у питању поглавље 22, **експанаторни скрининг је одржан 1–2. октобра 2014. године**, док би **билатерални скрининг требало да буде организован 28. и 29. јануара 2015. године**.<sup>10</sup> Као што је то био случај са другим државама, Канцеларија за европске интеграције ће добити од ЕК **упитник у вези са поглављем 22**. Упитник ће бити усмерен на слична питања на које су државни органи већ одговарали током

8 Ови документи ће дефинисати секторске циљеве и приоритете, акције и активности те индикаторе и изворе верификације, као и институционални оквир за спровођење.

9 На основу секторских планских докумената на годишњем нивоу ће се доносити акциони програми чији основ чине акциони документи припремљени у процесу годишњег програмирања ИПА II.

10 Скрининг представља формално-технички процес који Комисија спроводи ради припреме за приступне преговоре. Њиме се државама кандидатима омогућава да се упознају с правном тековином ЕУ и тако допринесу припремама за приступање. Скринингом се омогућава Комисији и државама чланицама да процене ниво спремности државе кандидата, да се информишу о њиховим плановима за будуће припреме и да добију прелиминарне назнаке питања који ће се највероватније јавити током преговора.





2011. године, али у одређеним деловима упитника фокус ће бити на постприступне фондове. На основу упитника и одржаних састанака ЕК ће припремити извештај и дефинисати **мерило/мерила (benchmarks) за отварање преговора у оквиру поглавља 22**. Хрватска, Турска и Црна Гора су имале истоветно мерило за отварање преговора о поглављу 22, и то: „ детаљан акциони план и реалан временски оквир, који ће утврдити циљеве и рокове за достизање захтева кохезионе политике“.

Реално је очекивати да ће поглавље 22 бити отворено све време током преговора о чланству и да **ће се затворити непосредно пре закључивања преговора о чланству** зато што: а) поглавље 22 је у вези са неким другим поглављима, као што је финансијски надзор или јавне набавке; б) нека од кључних питања, као што је капацитет за управљање ИПА могуће је утврдити након неколико година од преноса надлежности за самостално управљање ИПА; в) усклађивање са захтевима кохезионе политике зависе и од реформе кроз коју ће сама кохезиона политика проћи и г) поглавље 22 није могуће затворити док се не утврди и буџет за државу која приступа ЕУ. Када су у питању мерила за отварање поглавља 22, **Хрватска је имала седам мерила која су једнако битна и за Србију:**

- доказано задовољавајуће функционисање система децентрализованог управљања ИПА, нарочито у односу на јавне набавке;
- задовољавајући ниво спровођења претприступних фондова, укључујући и шеме за регионални развој и људске ресурсе;
- постојање адекватне групе спремних пројеката у оквиру ИПА компонената III и IV како би се обухватиле алокације за период 2007–2009;
- доставити ЕК напредан нацрт Националног стратешког референтног оквира који ће дефинисати кључне приоритете и очекиване резултате кохезионе политике, који ће представљати оквирне индикаторе за Оперативне програме, укључујући и изворе за финансирање;
- усвојити институционални оквир за спровођење кохезионе политике, укључујући и формално именовање структура за све оперативне програме; наведено укључује управљачко тело, тело за одобравање, ревизорско тело и уколико је то неопходно посредничка тела;
- усвојити стратегије за организациони развој за сваки од органа укључених у кохезиону политику посебно (укључујући SWOT анализе, тренинг планове итд.);
- доставити ЕК детаљан план и рокове за успостављање система праћења и оцењивања, укључујући и успостављање електронског информационог система за праћење (МИС).

Усклађивање са кохезионом политиком и испуњавање одређених мерила захтеваће комплексне политичке и техничке одлуке. Чланови преговарачке групе, под вођством Канцеларије за европске интеграције, још током 2013. године припремили су **Мастер план за поглавље 22**. Овај документ представља основ за израду акционог плана за отварање поглавља 22 који ће се додатно унапредити у зависности од закључака скрининга.



## 5. Анализа утицаја процеса прилагођавања захтевима кохезионе политике ЕУ на локалну самоуправу

Овај део документа заснива се на спроведеном истраживању које је обухватило одређен број градова и општина. Налази су формулисани у три целине: стратешки оквир, припрема пројеката и финансирање и институционални капацитети. Спроведено истраживање генерално је потврдило веома ограничене институционалне, административне и финансијске капацитете локалне самоуправе са аспекта захтева кохезионе политике. Поред тога, уочено је да су јединице локалне самоуправе различито приступиле одређеним решењима у овој фази када су им на располагању ИПА и буџетска средства што ће, уколико се не унапреди, несумњиво отежати апсорпцију постприступних средстава.



### 5.1. Стратешки оквир

Искуство у партиципативном планирању у Србији на локалном нивоу генерално почиње од 2005.<sup>11</sup> Последње (8. по реду) мапирање стратешких/акционих планова<sup>12</sup> (мај/јун 2014) које сваке године обавља СКГО регистровало је 874<sup>13</sup> процеса планирања у општинама и градовима у Србији, као и 476 усвојених планова. То значи да градови и општине у Србији у просеку имају усвојених 2,6 активних стратешких /акционих планова (неке имају по 5-6 планова а неке само 1), док је око 0,5 у процесу израде или је израђено али није усвојено у локалним скупштинама.

Највећи број усвојених планова чине свеобухватне (кровне, интегралне) стратегије развоја (које укључују и тзв. стратегије одрживог развоја) и већина општина и градова има такву стратегију. Од секторских стратегија/акционих планова највише је оних који покривају област управљања отпадом, затим заштиту животне средине, социјалну заштиту (20%), област подршке. Остали планови на локалном нивоу покривају питања специфичних група као што су деца, млади, Роми, избегла и расељена лица али и области које су посебно важне за одређене јединице локалне самоуправе, као што су пољопривреда, туризам и развој малих и средњих предузећа и предузетништво.

Када је у питању стратешки оквир на локалном нивоу у Републици Србији, може се закључити да **постоје три групе јединица локалне самоуправе:**

- оне које имају свеобухватан план развоја локалне заједнице (кровну локалну стратегију), као што је то случај са Сомбором који има Стратегију одрживог

11 Искуство у планирању на локалном нивоу донекле постоји из периода самоуправног социјализма, али имајући у виду да су се задње такве стратегије/планови радили пре више од 25 година као и на различит амбијент у којима су се доносили, може се рећи да је овај вид планирања нешто ново за Србију.

12 Процес мапирања започет је 2007. године као део заједничке иницијативе Тима потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва и СКГО, а од 2008. године на до данас ова активност се спроводи сваке године преко повереника СКГО, а резултати се редовно ажурирају кроз интерактивну базу која је доступна на сајту СКГО.

13 Ово подразумева усвојене планове, планове у процесу израде, као и израђене планове који нису усвојени од локалних скупштина.

развоја Града Сомбора 2007–2017, или Тутином који има Стратегију одрживог развоја до 2020. године; у ову групу се убрајају и они који имају кровну локалну стратегију и одговарајуће секторске стратегије праћене акционим плановима (нпр. Град Ниш);

- оне које имају само секторске стратегије (по областима за које је општина проценила да су најважније или за које су имале обезбеђено екстерно финансирање), као што је Пирот или Нови Београд;<sup>14</sup>
- оне које имају стратегије, али не и свеобухватне акционе планове за њихово спровођење, као што је Крагујевац.

Поред тога, запажа се да је временски оквир који обухватају стратегије и/или акциони планови различит, односно да **свака јединица локалне самоуправе за себе одређује временски оквир трајања стратегије и/или акционог плана** (нпр. Стратегија развоја града Ниша за период 2009–2020, Стратегија одрживог развоја градске општине Барајево 2010–2020, Стратегија одрживог развоја општине Пландиште 2014–2020, Стратегија одрживог развоја града Новог Пазара 2008–2016. итд.). С друге стране, битно је напоменути да се буџетски период ЕУ планира за период од седам година (тренутно 2014–2020). Исти буџетски период се односи и на ИПА која се планира дугорочно у виду израде стратешког документа за Србију за период 2014–2020, средњорочно у виду израде секторских планских докумената за период 2014–2017. и 2018–2020. и једногодишњи у виду израде акционих докумената.

Приликом израде стратегија велики број јединица локалне самоуправе је пратио **методологију за израду стратегија** коју је припремила СКГО.<sup>15</sup> Међутим, има и оних који су пратили друге методологије као што је методологија УСАИД или уопште нису користили неку конкретну методологију приликом израде стратегија и акционих планова. Носиоци процеса припреме стратегија за градско, односно општинско веће, углавном су канцеларије за економски развој, али и неко друго тело или орган у градској, односно општинској управи. У пракси, **одређено тело или орган** (интерресорна радна група, комисија, савет или веће), **одговорно је за утврђивање приоритета или за обезбеђење усклађености приоритета**. Већина стратегија је производ заједничког рада јединица локалне самоуправе и техничке помоћи коришћене у оним јединицама локалне самоуправе где су били или су и даље присутни одређени донаторски пројекти (нпр. ИПА 2007 Програм подршке општинама или ИПА 2010 ЕУ Прогрес, *Exchange* програми 2, 3 и 4, УСАИД МЕГА и други).<sup>16</sup> Битно је напоменути да је и Влада АП Војводине финансирала израду

14 Када је реч о надлежностима Новог Београда и Барајева и њиховим могућностима да испуне очекивања од значаја за ову анализу требало би узети у обзир да се ради о градским општинама које по закону немају статус локалне самоуправе.

15 Ово подразумева усвојене планове, планове у процесу израде, као и израђене планове који нису усвојени од локалних скупштина.  
Методологија за израду стратегије локалног одрживог развоја (СЛОП).

16 На основу документа „Анализа процеса планирања у градовима и општинама у Републици Србији“ „Генерално се може закључити да велика већина стратешких докумената садржи неопходне основне делове које би стратешки документ требало да садржи и да су разлике најчешће условљене примењеном методологијом која је узрок термилошке и композиционе неусклађености. Велика већина стратешких докумената садржи основне елементе, као што су профил заједнице, односно анализа тренутног стања, дугорочна визија, приоритети и циљеви/мере. Ипак тек нешто више од половине стратегија у себи садржи и акционе планове са оквирним финансијским потребама и средствима неопходним за имплементацију, као и потенцијалним изворима, а део само наводи циљеве и активности.“



стратешког оквира јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине како би се њихов стратешки оквир прилагодио динамици планирања европског буџета (2014–2020). С друге стране, у осталим деловима Србије усаглашавање са планским периодом ЕУ зависи од самих јединица локалне самоуправе (нпр. Град Ниш припрема Акциони план одрживог развоја Града Ниша 2014–2020). Реализација било ког приоритета на локалном нивоу захтева пре свега време, а затим и прецизно усклађивање активности различитих актера који морају да имају јасну улогу са дефинисаним активностима, које се морају реализовати у одређеном року. Из тог разлога, охрабрује податак да је **велика већина јединица локалне самоуправе увидела значај сарадње са организацијама цивилног друштва** и активно их укључила у процес припреме стратегија. Оно што још остаје да се унапреди јесте то на који начин ову сарадњу додатно формализовати. Као изузетно позитиван пример у раду са заинтересованим странама истиче се План комуникација у доношењу Програма развоја Града Ниша. С друге стране, иако се уочава значај органа са централног и/или покрајинског нивоа, нису успостављени механизми консултовања ових органа и јединица локалне самоуправе приликом израде сопствених стратешких докумената.



Напредак у процесу евроинтеграције повећава потребу за додатним знањем о начину на који ЕУ функционише, ЕУ политикама и процесима, кључним ЕУ стратешким документима и правном оквиру. На основу спроведеног истраживања може се закључити да су **јединице локалне самоуправе, приликом израде стратегија, користиле ограничен број ЕУ стратешких докумената** (Београд, Ниш, Сомбор, Пландиште, Крагујевац, Барајево) **или их уопште нису користили** (Нови Сад, Тужина, Пирот, Нови Пазар, Нови Београд). С друге стране, намеће се закључак да су јединице локалне самоуправе упознате са стратешким оквиром Републике Србије и да га у одређеној мери узимају у обзир приликом израде сопствених стратегија. Међутим, због великог броја стратегија на централном нивоу (105 стратегија и још неколико у припреми), неједнообразног начина припреме и времена који обухватају стратегије, **изузетно је тешко утврдити усклађеност између централних и локалних стратегија**. Поред тога, тако успостављен стратешки оквир додатно отежава стратешко и оперативно планирање на локалном нивоу.

Један од основних захтева кохезионе политике јесте праћење и вредновање програма и пројеката (претходна/*ex-ante*, средњорочна/*mid-term* или накнадна/*ex-post*) који се финансирају из фондова ЕУ, као и извештавање о њима. Процес праћења представља континуирано прикупљање, анализу и коришћење информација како би се проверило да ли се стратегија спроводи по плану и како би се прикупиле информације потребне у процесу управљања и доношења одлука. Вредновање или евалуација је периодично оцењивање ефикасности, ефективности, учинка, одрживости и релевантности стратегија у контексту утврђених циљева и приоритета. Нажалост, стратешки документи јединица локалне самоуправе не испуњавају наведене критеријуме. **У овом тренутку не постоји системски утврђен механизам праћења спровођења стратегија, не организује се процес *ex-ante*, средњорочне или *ex-post* евалуације стратешких докумената, нити постоје стандардизовани формат и динамика извештавања, уз појединачне изузетке као што је то случај са Новим Садам и Нишом.** У појединим случајевима, праћење реализације стратешког документа и приоритета поверено је оним органима или телима који су били одговорни за њихову припрему (нпр. Тужина, Нови Пазар, Нови Београд) или

именовањем посебних тимова за праћење (нпр. Сомбор). Не улазећи у квалитет стратешких докумената, један од разлога који утиче на непостојање праћења и вредновања јесте и **недостатак показатеља/индикатора** (нпр. у случају Стратегије одрживог развоја Града Сомбора 2007–2017) **или њихов слаб квалитет у самим стратешким документима** (нпр. нису мерљиви, не садрже полазне вредности, не садрже изворе верификације итд.).<sup>17</sup> На овом месту би требало истаћи позитиван пример града Ниша и стратегија развијених кроз подршку Exchange програма чија структура стратешких докумената и извештавање о њиховом спровођењу испуњавају минимум захтева неопходних за успешно планирање. Наиме, Стратегију развоја града Ниша за период 2009–2020. прати Акциони план одрживог развоја Града Ниша 2010–2014, односно годишњи Програм развоја града. Буџет града, као и други извори финансирања, везују се за Програм развоја града, док извештавање прати структуру Програма развоја града.

**Законом о буџетском систему предвиђено је увођење програмског буџета од 2015. године.** Методолошким упутством за израду програмског буџета, које је израђено почетком 2014. године, уређен је поступак израде и коришћења програмског буџета Републике Србије, органа државне и покрајинске управе и јединица локалне самоуправе, као и органа законодавне власти.<sup>18</sup> **Све јединице локалне самоуправе обухваћене анализом истакле су да су упознате са захтевима програмског буџета, али и да у овом тренутку сви детаљи програмског буџета нису прецизно утврђени.** Остаје посебно питање – на који начин у пракси увезати стратешко и оперативно планирање и планирање програмског буџета. Наиме, стратегија и акциони планови дефинишу главне правце деловања општине или града, смернице развоја, мере и индикативне пројекте. Програмирањем буџета, на основу стратегије и акционих планова, детаљније се утврђују смернице развоја, текуће активности и пројекти у складу са финансијским могућностима.

Када је у питању програмски буџет, велику одговорност ће имати и Стална конференција градова и општина (СКГО). Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу **листе програма и програмских активности униформних за све јединице локалне самоуправе.** Листу утврђује СКГО, у складу с надлежностима јединица локалне самоуправе. У тој листи су за програме и програмске активности утврђени: шифра, назив, сектор коме припадају и сврха. СКГО је на основу Методолошког упутства утврдио и доставио јединицама локалне самоуправе и **листу униформних индикатора.** Применом ових индикатора пружају се подаци о општим достигнућима униформних програма и програмских активности, као и одговарајући статистички подаци. Јединице локалне самоуправе имају обавезу да прате и извештавају о вредностима које се мере утврђеним униформним индикаторима, као део својих редовних обавеза извештавања.<sup>19</sup>

17 Наведени налази потврђени су и у документу „Анализа процеса планирања у градовима и општинама у Републици Србији“.

18 Линијски буџет усредсређен је на расходе на основу економске класификације (нпр. плате, потрошни материјал, роба и услуге итд.). Програмски буџет, с друге стране, класификује расходе према мерама и надлежностима корисника буџета, тј. приказује: у које сврхе се средства троше, на који начин је таква потрошња повезана са стратешким циљевима и какви резултати се остварују. Поред јасније везе између приоритета и буџета, увођењем програмског буџета обезбеђује се и већа транспарентност буџета.

19 Упутство за израду програмског буџета, Министарство финансија, 2014.



## 5.2. Припрема пројеката и финансирање

Припрему пројеката можемо поделити у две категорије: припрему пројектних апликација за тзв. грант шеме и припрему пројектно-техничке документације за инфраструктурне пројекте којој претходи израда урбанистичке и планске документације.

Када је у питању припрема пројектних апликација, јединице локалне самоуправе се ослањају искључиво на сопствене капацитете, пре свега на канцеларије за локални економски развој, или у појединим случајевима припремају пројекте у сарадњи са регионалним развојним агенцијама, јавним предузећима и другим установама чији је оснивач јединица локалне самоуправе или организацијама цивилног друштва. Уколико се узме у обзир раст броја апликација из позива у позив у оквиру програма прекограничне сарадње, може се закључити да су **јединице локалне самоуправе у завидној мери савладале технику писања пројектних апликација**. Посебно питање представља релевантност тих пројеката, њихови ефекти и одрживост. Међутим, да ова констатација не би навела на погрешан закључак, потребно је указати на неопходност додатног јачања капацитета јединица локалне самоуправе када је у питању управљање пројектима који се финансирају из грант шема, као и инвестиционим пројектима.

С друге стране, када је у питању припрема урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације, уочавају се различита решења. **Када је у питању урбанистичка и планска документација**, поједине јединице локалне самоуправе ослањају се на сопствене капацитете у виду посебних органа (нпр. Завод за урбанизам Новог Сада, Завод за урбанизам града Ниша, Дирекција за изградњу и урбанизам у Крагујевцу, Завод за урбанизам и уређење града Новог Пазара, ЈП „Урбанизам“ Сомбор или Дирекција за изградњу општине Пирот), док друге ову документацију припремају ангажујући спољне сараднике путем процедуре јавних набавки (нпр. Београд, Нови Сад, Тутин, Пландиште). **Када је у питању израда пројектно-техничке документације**, ситуација је слична, односно неке јединице локалне самоуправе се ослањају на сопствене капацитете (нпр. Дирекција за изградњу и урбанизам у Тутину или Дирекција за изградњу општине Пирот), док друге ангажују спољне сараднике у складу са својим могућностима (нпр. Београд, Пландиште), а треће комбинују претходна два приступа (нпр. Нови Сад, Ниш и Сомбор).

Као и у случају стратешких докумената, **јединице локалне самоуправе могу се сврстати у три категорије када је у питању идентификација приоритетних инфраструктурних пројеката и примена пратеће методологије:**

- оне чије стратегије садрже листу приоритетних инфраструктурних пројеката који су идентификовани сходно одговарајућој методологији (већина општина из узорка). Међутим, на основу спроведених интервјуа произилази да ова методологија у пракси подразумева процену техничке спремности пројеката;
- оне чије стратегије садрже приоритетне инфраструктурне пројекте који нису дефинисани сходно одговарајућој методологији већ су изабрани као резултат тренутних приоритета;
- оне чије стратегије не садржи приоритетне инфраструктурне пројекте.





Исто тако, уочава се **различит приступ приликом пројекције трошкова за спровођење утврђених програма и пројеката** (пројекција трошкова се наводи у случају нпр. Новог Сада, Тутина, Ниша, Сомбора, Пландишта, Пирота, Новог Пазара, Крагујевца и Новог Београда). Занимљиво је поменути да има оних општина које су примењивале одређену методологију приликом припреме стратешких докумената, а опет нису утврдиле пројекцију трошкова за њихово спровођење (нпр. Барајево), односно оних које нису примењивале методологију приликом припреме стратешких докумената, а утврдиле су пројекцију трошкова за њихово спровођење (нпр. Нови Београд). Посебно питање које се овде не обрађује јесте тачност пројекције трошкова.

Због ограниченог буџета локалне самоуправе, **спровођење стратегија и пројеката умногоме зависи од трансфера са централног нивоа** (15% укупног буџета). **Развојни део буџета локалне самоуправе на годишњем нивоу износи од 0% до 25% укупног буџета** (нпр. развојна компонента буџета не постоји у Барајеву, док се за развојне потребе у Пироту издваја 25%, односно 375 милиона динара).<sup>20</sup> Поред тога, **кредитне способности јединица локалне самоуправе обухваћених анализом изузетно су ограничене или не постоје**.

У овом тренутку, захтеви за претфинансирање и суфинансирање ИПА пројеката крећу се 10–25% укупне вредности појединачног пројекта, а у појединим случајевима и више од тога. Битно је напоменути да се углавном ради о вишегодишњим пројектима, тако да је поменути износ могуће расподелити током периода трајања пројекта. Међутим, у случају претфинансирања<sup>21</sup> сопствена средства морају бити на располагању пре него што новац из фондова ЕУ буде уопште и уплаћен. Прикупљени подаци указују на **ограничен финансијски капацитет локалне самоуправе за претфинансирање и суфинансирање пројеката који се креће на годишњем нивоу од 0,03% до 4% укупног буџета** (нпр. 0,03%, у Пироту, а 4% у Тутину, односно 47 милиона динара).<sup>22</sup> Наведени износи би били довољни да се подржи неколико пројеката у оквиру различитих грант шема (нпр. у оквиру програма прекограничне сарадње), али би било изузетно тешко суфинансирати паралелно неколико пројеката који се финансирају из различитих програма (нпр. програми прекограничне сарадње, активне мере за запошљавање, грант шеме намењене социјалним услугама и спровођење инфраструктурних пројеката). Занимљив податак је да и Београд и Нови Сад не планирају унапред средства за претфинансирање и суфинансирање, већ након закључивања уговора са донатором о финансирању пројекта, а у складу са уговорном обавезом града, средства се планирају и припремају у неопходном износу у буџету за наредну годину или ребалансом буџета. **Финансирање пројеката кроз приватно јавно партнерство ограничено је на појединачне случајеве** (нпр. регионалне депоније или паркинзи). Исто тако, **пројекти који се реализују из више различитих извора**

20 Развојни буџет Пландишта износи 10,35% или 29 милиона динара, Новог –Пазара 14% или 315 милиона динара, Сомбора – 18% или 450 милиона динара, Крагујевца – 21,9% или 1,8 милијарди динара, Ниша – 22,8% или 2,2 милијарде динара, Тутина –24,5% или 236 милиона динара.

21 Што ће приликом коришћења ЕСИ фондова бити најчешћи случај.

22 Крагујевац 0,04%, Нови Пазар 0,8%, Сомбор 2%.





(грант, кредит и национално суфинансирање) ограничени су на појединачне случајеве (нпр. регионална депонија Дубоко у Ужицу).

Један од основних проблема слабе апсорпције фондова ЕУ у државама чланицама ЕУ представља и неспремност пројеката за реализацију, односно недостатак урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације. Трошкови израде пројектно-техничке документације крећу се од 3% до 10% укупне вредности инвестиције. Имајући у виду наведено, запажа се да јединице **локалне самоуправе издвајају скромна финансијска средства за припрему пројектно-техничке документације**, од 0,4% (Пирот 6 милиона динара и Сомбор 10 милиона динара) до 3% (Нови Пазар 70 милиона динара) и само у случају Пландишта 7,5% (14,3 милиона динара) укупног буџета на годишњем нивоу.<sup>23</sup> Илустрације ради, уколико бисмо узели да трошкови израде пројектно-техничке документације коштају просечно 6,5% укупне вредности инвестиције, може се закључити да би у Пироту могла да се изради пројектно-техничка документација за инвестицију у вредности 39 милиона динара, односно око 335.000 евра или у Суботици 65 милиона динара, односно 560.000 евра. Када знамо колико је локална инфраструктура заостала, да свака општина има различите потребе у различитим секторима, од одржавања до изградње нових објеката, јасно је да средства која се издвајају за израду пројектно-техничке документације нису довољна да би се обезбедила висока апсорпција фондова ЕУ, других донатора или међународних финансијских институција. Запажа се да припрема планске документације углавном прати дефинисане приоритетне инфраструктурне пројекте (нпр. Ниш, Тутин, Пирот, Нови Пазар), али има и одступања од ове праксе.

На основу прикупљених података од ресорних министарстава и јавних предузећа, Министарство финансија и привреде, половином 2013. године, припремило је извештај о реализацији пројектних зајмова одобрених Републици Србији од међународних финансијских институција и других страних кредитора. Подаци који су сакупљени указују на то да се улазило у кредитне аранжмане без претходно припремљене пројектно-техничке документације, без решених имовинско-правних питања или, у случају завршених пројеката, без потребних дозвола надлежних органа и томе слично. Од укупно одобрених 4,5 милијарди евра, повучено је око 1,5 милијарди евра (33%). Поред тога, када је у питању реализација бесповратних средстава, приметне су одређене тешкоће у управљању инфраструктурним пројектима.<sup>24</sup>

Документ **„Препреке у развоју инфраструктуре“** који је припремљен у оквиру пројекта „Програм европског партнерства са општинама“, који финансирају ЕУ и Влада Швајцарске, представља анализу изазова у развоју инфраструктуре у 25 општина јужне и југоисточне Србије и једнако је применљив на целу територију Републике Србије. У документу се наводи да планирање уопште, нарочито оно које се односи на реализацију инфраструктурних пројеката кроз планове инвестиција, представља област у којој општинска руководства и стручне службе морају даље да се усаглашавају, и краткорочно и дугорочно. Локалној самоуправи недостаје

23 Крагујевац издваја 0,4%, односно 35 милиона динара, Тутин 0,6%, односно 4,7 милиона динара.

24 Огњен Мирић, *Унапређење система оперативной и стратешкој планирања у Републици Србији*, Европски покрет, 2014.



квалитетна планска документација. На пример, усвојени локални просторни планови, као главни документи у којима се дају смернице за даље планирање, често не одражавају стварне развојне потребе. У случају планова детаљне регулације, они се веома често израђују само када се појави могућности улагања у конкретан пројекат. Коначно, таква ситуација је резултат тога што у општинама не постоје капацитети за израду планске документације, као и финансијских ограничења која их спречавају да повере ове послове трећим лицима. Исто тако, постоје јасне назнаке да је катастар непокретности још једно уско грло у процесу планирања и формулисања инфраструктурних пројеката.<sup>25</sup>

### 5.3. Институционални капацитети

Стратешко и оперативно планирање, као и управљање пројектима финансираним из фондова ЕУ подразумева и развијене финансијске, техничке и оперативне институционалне капацитете локалне самоуправе. С тим у вези, **велика већина јединица локалне самоуправе има посебне јединице за управљање пројектима које су позициониране у оквиру канцеларија за локални развој** (у случају града Београда Регионална агенција за развој и европске интеграције), док оне које то немају, углавном формирају радне групе за припрему и спровођење пројеката (нпр. Нови Београд) или у зависности од врсте пројекта поверавају његову припрему и спровођење одређеном органу унутар градске/општинске управе (нпр. Крагујевац). Такође, у пракси постоји и мешовити концепт, који комбинује постојање јединица за припрему пројеката и специјализованих радних група (нпр. Ниш). У већини случајева пројекте спроводе канцеларије за локални економски развој самостално или у сарадњи са другим општинским органима, регионалним развојним агенцијама и организацијама цивилног друштва.

Канцеларије за локални развој најчешће се оснивају или као одељења (основне организационе јединице у оквиру управе) или још чешће као одсеци (организационе јединице у оквиру неког одељења – најчешће за финансије и привреду), што је најчешће условљено величином односно потребама локалне самоуправе. Постоји и велика шароликост у пословима које обављају канцеларије за локални економски развој. Условно речено, може се рећи да постоје два екстрема. На једном су канцеларије које делују готово искључиво као јединице за управљање пројектима, а на другом оне које имају шире надлежности, од израде стратешког плана, преко укључености у израду буџета и просторних планова општине до спровођења развојних стратегија.<sup>26</sup>

Број запослених који ради у јединицама за управљање пројектима различит је и зависи од величине јединице локалне самоуправе. Запажа се да је већина запослених у овим јединицама прошла одређену обуку у вези са управљањем пројектима. Међутим, посебно забрињава податак да у **већини јединица локалне**

25 Огњен Мирић, *Унапређење система оцртавања и стратешког планирања у Републици Србији*, Европски покрет, 2014.

26 Татијана Павловић Крижанић и Радомир Шовљански, *Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији*, Центар за регионализам, 2010.



**самоуправе запослени који раде на пословима управљања пројектима не говоре енглески језик.** Неке јединице локалне самоуправе истакле су да ограничење у раду унутрашњих јединица за управљање пројектима представља недостатак запослених грађевинске струке. **Одређене општине се суочавају са флукуацијом кадрова** (Ниш, Сомбор, Пландиште, Крагујевац) и немају посебне мере задржавања кадрова, док се друге не суочавају са овом појавом (Нови Сад, Тутин, Пирот, Нови Београд и Барајево) иако немају посебне мере задржавања кадрова. У случају Крагујевца, услед недостатка расположивих средстава за развојне пројекте, канцеларија је сведена на ниво службе.

Када су у питању надлежности, запажа се да **у појединим јединицама локалне самоуправе није најјасније дефинисано ко обавља које послове у вези са стратешким и оперативним планирањем, односно управљањем пројектима** (нпр. у Сомбору где постоји Одсек за локални развој, постоје и Развојна агенција града Сомбора, а Сомбор је оснивач и регионалне развојне агенције Бачке, и Агенције за регионални развој АП Војводине). Када је реч о **сарадњи са регионалним развојним агенцијама**, запажа се да су одређене јединице локалне самоуправе успоставиле задовољавајућу сарадњу са регионалним развојним агенцијама (Ниш, Тутин, Сомбор и Нови Пазар), док у неким случајевима сарадња може бити унапређена (Пирот, Нови Сад, Пландиште, Крагујевац, Нови Београд и Барајево).

Модели израде урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације обрађени су детаљније у претходном поглављу. Као генерални закључак може се рећи да се мање општине ослањају на спољне сараднике у складу са својим финансијским могућностима, да градске општине „зависе“ од градских органа који се баве пословима пројектовања, док веће општине и градови имају развијене органе за припрему урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације (нпр. Ниш, Сомбор, Пирот, Нови Пазар, Крагујевац). За проблем слабог квалитета документације везан је и проблем слабих капацитета ресорних министарстава, јавних комуналних предузећа и општинске администрације за праћење припреме техничке документације инфраструктурних пројеката.<sup>27</sup>

Део документа у којем је обрађена анализа Закона о буџетском систему детаљније говори о **елементима финансијског управљања и контроле. У овом тренутку, јединице локалне самоуправе не испуњавају поменуте елементе.** У већини јединица не постоји интерни ревизор нити буџетски инспектор (Крагујевац, Тутин, Пландиште, Сомбор), уз изузетак Пирота и Новог Пазара, као и Ниша где постоји буџетска инспекција, када говоримо о анализираном узорку јединица локалне самоуправе, које имају службе интерне ревизије и службе буџетске инспекције. Поре тога, **рад већине општинских органа није регулисан одговарајућим радним процесима (процедурама)**, изузев појединих случајева који су регулисани одређеним упутствима и/или правилницима. У неким јединицама локалне самоуправе формиране су радне групе са задатком да припреме Стратегију управљања ризицима и одговарајуће процедуре. У овом тренутку,

27 Огњен Мирић, *Унапређење система оперативног и стратешког планирања у Републици Србији*, Европски покрет, 2014.

од анализираних јединица локалне самоуправе, једино Пирот има Стратегију управљања ризицима и Упутство за интерну контролу и ревизију. Када су у питању неке градске општине као што је Барајево, оне користе услуге градских служби као што је Служба за интерну ревизију и Служба за буџетску инспекцију Града Београда.



## 6. Препоруке

У овом делу документа представљене су препоруке које се тичу јединица локалне самоуправе и које произилазе из захтева кохезионе политике, тренутног стања у Републици Србији које се односи на ове захтеве и спроведеног истраживања. Препоруке од интереса за јединице локалне самоуправе такође су намењене како државним органима, имајући у виду њихову улогу у оквиру поглавља 22, тако и самој локалној самоуправи и Сталној конференцији градова и општина, националној асоцијацији локалне самоуправе у Србији. Битно је напоменути да ће ефикасан рад јединица локалне самоуправе додатно бити омогућен уколико ресорна министарства буду доносила прописе којима нису потребна додатна тумачења и унапређивала комуникацију са јединицама локалне самоуправе и одговарала на њихове захтеве у законом прописаним роковима.



### *Препоруке за Канцеларију за европске интеграције*

- Интегрисати препоруке из ове анализе у Мастер план, односно будући акциони план за отварање преговора у вези са поглављем 22.
- За висок ниво искоришћености фондова ЕУ и веће ефекте пројеката потребна је јасна институционална структура и мањи број већих, персонално и финансијски снажнијих институција.
- Утврдити показатеље за утврђивање спремности јединица локалне самоуправе према захтевима кохезионе политике и пратити њихово спровођење.
- Обезбедити повратну информацију јединицама локалне самоуправе током и након процеса програмирања и праћења ИПА.
- Обезбедити формалну примену Методологије за идентификацију и селекцију инфраструктурних пројеката и промовисати начин њене примене.
- Обезбедити одговарајућу техничку помоћ за јединице локалне самоуправе (обука, припрема пројектно-техничке документације, интерна ревизија итд.) приликом планирања међународне развојне помоћи.
- Проверити усклађеност постојеће НУТС класификације са захтевима ЕУ, у сарадњи са Заводом за статистику и министарством задуженим за регионални развој. Истовремено утврдити класификацију која ће омогућити највећу апсорпцију фондова ЕУ.
- Унапредити капацитет запослених у складу са секторским политикама (нпр. државна помоћ, интерна финансијска контрола итд.).
- На интернет презентацији КЕИ поставити кључна документа ЕУ од значаја за планирање и израду стратегија (нпр. „Европа 2020“, секторска документа итд.).
- Редовно обавештавати јединице локалне самоуправе о току преговора о поглављу 22.

- Приликом програмирања фондова ЕУ није довољно водити рачуна о распоређивању средстава како би се осигурала већа реализација, већ би у обзир требало узети и територијалне разлике и препреке које ометају раст у одређеним локалним срединама и регионима.
- Приликом програмирања грант шема размотрити могућност да се унапред одреди износ средстава за јединице локалне самоуправе које не могу да учествују у програмима прекограничне сарадње, будући да су такве јединице локалне самоуправе у значајно неповољнијем положају када је у питању расположивост фондова ЕУ.
- Обратити пажњу да је често национално законодавство потенцијално жариште сукоба са правилима за спровођење фондова ЕУ. С тим у вези, будућа правила би требало да буду јасно дефинисана, посебно она која се односе на државну помоћ, јавне набавке.

### **Препоруке за Министарство финансија**

- За висок ниво искоришћености фондова ЕУ и веће ефекте пројеката потребна је јасна институционална структура и мањи број већих, персонално и финансијски снажнијих институција.
- Издвојити посебна средства у буџету Републике Србије за потребе претфинансирања и суфинансирања пројеката на локалном нивоу (инфраструктурне пројекте, грант шеме и активне мере за запошљавање).
- Приликом планирања буџета повећати средства намењена изради планске и пројектно-техничке документације.
- Утврдити и спровести мере за задржавање кадрова који раде на пословима управљања пројектима на централном и локалном нивоу.
- Пружити подршку јединицама локалне самоуправе у испуњавању захтева финансијског управљања и контроле (нпр. припрема једнообразне структуре процедура).
- Приликом одобрења кредита применити Методологију за идентификацију и селекцију инфраструктурних пројеката која је саставни део документа Потребности Републике Србије за међународну помоћ 2014–2017, са пројекцијама до 2020. године.

### **Препоруке за министарство задужено за њослове локалне самоуправе**

- Увести законску обавезу да су јединице локалне самоуправе у обавези да се придржавају одређене форме и структуре стратегија, као и њиховог праћења, вредновања и извештавања о њима. Стратешки оквир требао би да буде једнообразан и у складу са буџетским периодом ЕУ – кровна развојна стратегија за период од седам година (2014–2020), секторски четворогодишњи акциони планови (2014–2017) у складу са потребама локалне самоуправе. Такође, неопходно је да тај методолошки оквир што јасније и практичније повеже стратешко и оперативно планирање



са планирањем програмског буџета укључујући по могућству и процес извештавања који је у многим развијеним земљама интегрисан.

- Успоставити систем стручног усавршавања и обуке запослених на локалном нивоу како би се омогућило њихово оспособљавање између осталог и за припрему и управљање пројектима.
- Створити услове и утврдити мере за задржавање кадрова који раде на пословима управљања пројектима на локалном нивоу.
- Створити законске предуслове за међуопштинску сарадњу како би се поједини послови у надлежности локалне самоуправе обављали кроз удруживање ресурса јединица локалне самоуправе (нпр. припрема и провера квалитета урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације).

### ***Прейоруке за министарство задужено за послове регионалног развоја***

- Политика регионалног развоја Републике Србије требало би да усвоји секторски приступ као модел.
- Приликом измена и допуна Закона о регионалном развоју или припреме новог Закона о регионалном развоју избећи формирање паралелних структура, нарочито имајући у виду да се институционални оквир за кохезиону политику заснива на структурама за управљање ИПА средствима. Не изједначавати кохезиону политику са политиком регионалног развоја, не предвиђати да ће субјекти регионалног развоја управљати фондовима ЕУ, не предвиђати да ће стратешки оквир за регионални развој представљати полазну основу за програмирање фондова ЕУ.

### ***Прейоруке за министарство задужено за привреду***

- Унапредити институционални и правни оквир у вези са јавно приватним партнерством.

### ***Прейоруке за министарство задужено за урбанизам и грађевину***

- Унапредити Закон о планирању и изградњи како би се омогућила примена одређених модерних решења као што је принцип „пројектуј и изгради“ (тзв. жути FIDIC) и поједноставила процедура одобрења пројектно-техничке документације.
- За кључне инфраструктурне пројекте обезбедити подршку током припреме планске и пројектно-техничке документације пре достављања пројекта ревизионој комисији на сагласност.

### ***Прейоруке за јединице локалне самоуправе***

- Припрема стратегија мора да прати одређен формат и структуру. Стратешки оквир мора да буде једнообразан и да прати буџетски период ЕУ – кровна развојна стратегија за период од седам година (2014–2020),





секторски четворогодишњи акциони планови (2014–2017) у складу са потребама локалне самоуправе, које је могуће ревидирати на годишњем нивоу. Такође, неопходно је да методолошки оквир што јасније и практичније повеже стратешко и оперативно планирање са планирањем програмског буџета укључујући по могућству и процес извештавања који је у многим развијеним земљама интегрисан.

- Примена Методологије за идентификацију и селекцију инфраструктурних пројеката која је саставни део документа Потребне Републике Србије за међународну помоћ 2014–2017, са пројекцијама до 2020. године. У том смислу, потребно је што више идентификованих пројеката уносити у СЛАП базу.
- Формализовати сарадњу са ОЦД и другим заинтересованим странама у вези са планирањем, обуком, финансирањем пројеката итд. Сарадња би могла бити формализована потписивањем споразума о сарадњи и кроз формирање одређених радних група за припрему стратегија и/или пројеката у чијем раду би учествовали и представници ОЦД и других заинтересованих страна.
- Приликом планирања локалног буџета повећати средства намењена изради планске и пројектно-техничке документације.
- На основу процене обима послова, у свим општинама успоставити јединице за управљање пројектима са јасно дефинисаним надлежностима по питању планирања, припреме и спровођења пројеката. Јединице би могле истовремено да обухвате пројекте изградње институција (нпр. грант шеме) и инфраструктурне пројекте, али и да ове две врсте пројеката буду раздвојене у две различите организационе јединице. При томе се мисли на ужи тим стручних особа које би биле упознате са расположивим фондовима, процедурама за развој пројеката и конкурисање за фондове као и процедурама за праћење и извештавање. У зависности од области пројеката, у оквиру локалне самоуправе би се формирали посебни пројектни тимови (чији би рад координирала јединица за управљање пројектима) а који би укључивали релевантне доносиоце одлука и стручњаке запослене у ЈЛС, ЈКП и установама.
- Разграничити надлежности и унапредити сарадњу са регионалним развојним агенцијама (нпр. избећи праксу да се рад регионалних развојних агенција своди искључиво на конкурисање и спровођење пројеката који се финансирају кроз грант шеме).
- Створити законске предуслове за међуопштинску сарадњу како би се поједини послови у надлежности локалне самоуправе обављали кроз удруживање ресурса јединица локалне самоуправе (нпр. припрема и провера квалитета урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације).

### **Прејоруке за Сјалну конференцију градова и ојшћина**

- Ревидирати постојећу методологију за израду кровне (свеобухватне) стратегије на локалном нивоу у сарадњи са надлежним министарством како би се ускладила са методологијом на централном нивоу која ће се припремити током 2015. године. Поред усаглашавања временског



оквира на које би стратегија требало да се односи и садржине (структура документа, индикатори итд.), методологија би требало да обухвати и процес израде стратегија (нпр. формирање радне групе, приоритизација, консултације са партнерима итд.), везе са процесом програмског буџетирања као и начин њиховог праћења, вредновања и извештавања о оствареним резултатима и тешкоћама у спровођењу.

- Припремити препоруке за поштовање принципа партнерства на локалном нивоу како између јединица локалне самоуправе, тако и између јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва.
- Наставити са реализацијом програма обуке за примену програмског буџета и програм унапређивати за сваки буџетски циклус у складу са идентификованим недостацима и добрим праксама из претходног буџетског циклуса.
- Утврдити програм обуке (и спровести га) који ће одговарати фазама испуњења активности из Мастер плана за поглавље 22.
- Обезбедити одговарајућу техничку помоћ за јединице локалне самоуправе (обука, припрема пројектно-техничке документације, СЛАП база, интерна ревизија итд.) приликом планирања међународне развојне помоћи.



## 7. Закључак

Процес преговора у вези са поглављем 22 биће организован око неколико кључних области, а то су: законодавни оквир, институционални оквир, административни капацитет, програмирање, мониторинг и вредновање и финансијско управљање, контрола и ревизија. С тим у вези, закључци ове анализе пратиће структуру поглавља 22.

Изазови са којима ће се Република Србија сусрети у оквиру поглавља 22 могу се сврстати у неколико група. Потребно је што је пре могуће уклопити се у начин и логику планирања кохезионе политике, обезбедити квалитетно вишегодишње стратешко програмирање, посебно израду стратешки важних пројеката. Потребно је такође **обезбедити делотворне механизме планирања и спровођења кохезионе политике**, како између државних органа на централном нивоу, тако и између државних органа на централном и покрајинском нивоу и јединица локалне самоуправе. **Људски ресурси** су посебно важни јер ће у наредном периоду бити забележена флукуација кадра који ради на пословима управљања пројектима, те је нужно **дефинисати и применити механизме задржавања образованих и обучених државних службеника на централном, покрајинском и локалном нивоу**. Јединице локалне самоуправе, као имплементатори пројеката већ сада се налазе у ситуацији да не могу да обезбеде средства за суфинансирање и/или претфинансирање пројеката. Из тог разлога неопходно је **обезбедити комплементарност између националних приоритета и приоритета кохезионе политике, те самим тим и комплементарност различитих извора финансирања**.

Из анализе јасно проистиче да су јединице локалне самоуправе, у овој фази када су им на располагању ИПА и буџетска средства, различито приступиле одређеним решењима у оквиру области које регулишу поглавље 22, што ће, уколико се не унапреди, несумњиво отежати апсорпцију постприступних средстава. Такође, мање јединице локалне самоуправе имају ограничен капацитет да успешно преузму и обављају развојну функцију коју намећу захтевна и комплексна правила поглавља 22. Исто тако, у малим јединицама локалне самоуправе организације цивилног друштва су слабије развијене и нису у стању да се активно укључе у комплексна правила поглавља 22.

### **Законодавни оквир**

Законодавни оквир поглавља 22 састоји се од уредби које не захтевају пренос у домаће законодавство. Уредбе дефинишу правила за управљање структурним и инвестиционим фондовима која морају да се примене у државама чланицама. Законодавни оквир државе чланице мора да омогући вишегодишње планирање, национално суфинансирање (укључујући и суфинансирање на локалном нивоу), добру и ефикасну финансијску контролу и ревизију. Поред тога, држава чланица мора да поштује правила приликом одабира и спровођења пројеката, правила јавних набавки, конкуренције, заштите животне средине и забране дискриминације.



### **Закључак:**

- Свака држава чланица самостално одлучује на који начин ће уредбе које регулишу правила за управљање структурним и инвестициони фондовима бити „интегрисане“ у национални систем (нпр. у виду закона и/или подзаконских аката и процедура).
- Правни оквир у појединим секторима мора да узме у обзир специфичности кохезионе политике (нпр. неопходност претфинансирања пројеката; захтеви у погледу процене утицаја на животну средину), као што кохезиона политика мора да узме у обзир специфичности одређених секторских политика због чега се и инсистира на испуњавању одговарајућих секторских или тематских предуслова (попут доношења одговарајућих секторских стратешких политика/докумената).
- Јединице локалне самоуправе биће „изложене“ начину на који ће надлежни органи уредити примену уредби за управљање структурним и инвестиционим фондовима, те се од њих очекује да практично искуство са терена пренесу доносиоцима одлука како би законодавни оквир омогућио ефикасно и ефективно спровођење пројеката.



### **Институционални оквир**

У погледу институционалног оквира држава чланица је у обавези да успостави одговарајући систем за управљање и контролу. Иако важећи прописи омогућавају да обављање одговарајућих функција (попут тела за управљање и тела за одобравање) буде у надлежности структура на регионалном и локалном нивоу, искуство пре свега нових држава чланица указује на потребу да се обављање ових послова повери институцијама на централном нивоу. Поред (вертикалне) поделе надлежности на то свакако утиче и чињеница да овај систем настаје надоградњом система за управљање претприступним средствима чију окосницу чине институције на централном нивоу са вишегодишњим искуством управљања и контроле.

Ипак, чињеница је да апсорпција фондова у великој мери зависи и од припремљености пројеката и капацитета за њихово управљање и спровођење, као и од успостављеног и одрживог институционалног и административног оквира на локалном нивоу за ове потребе.

### **Закључак:**

- Кључни носиоци функција у оквиру система управљања и контроле постприступним фондовима биће националне институције које су до сада биле укључене у систем управљања и контроле претприступним фондовима.
- Неопходно је успоставити стабилан и одржив институционални оквир на локалном нивоу са јасно утврђеним надлежностима који обезбеђује и гарантује ефикасно извршење поступака и процеса којима се омогућава управљање односно припрема и спровођење приоритетних пројеката на локалном нивоу.
- Једно од основних начела кохезионе политике јесте партнерство,

укључујући партнерство између централног и локалног нивоа. У пракси ово партнерство требало би да буде и на одређен начин институционализовано. Механизам сарадње између СКГО и Канцеларије за европске интеграције кроз СЕКО механизам чини се као добар модел.

### **Административни капацитети**

У погледу административних капацитета државе чланице су у обавези да осигурају људске ресурсе односно довољан број кадрова који су обучени да у складу са одговарајућим правилима и процедурама управљају програмима и пројектима. С тим у вези од посебног значаја је очување административних капацитета развојем политике задржавања кадрова како би се спречио одлив обучених и оспособљених кадрова из система управљања програмима који се финансирају из европских структурних и инвестиционих фондова. Такође, од изузетне важности је оспособити потенцијалне апликанте односно кориснике, укључујући у том смислу и службенике на локалном нивоу, да учествују у процесима управљања с посебним акцентом на управљање пројектима.

#### **Закључак:**

- Неопходно је успоставити стабилан и одржив систем обуке и стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе који су ангажовани на пословима у вези са управљањем програмима и пројектима који се финансирају из европских структурних и инвестиционих фондова.
- Јединице локалне самоуправе морају да поседују одговарајуће административне капацитете односно довољан број обучених кадрова за учешће у процесу програмирања и праћења спровођења програма, односно капацитете за развој и спровођење појединачних пројеката.
- Јединице локалне самоуправе морају да развију одговарајуће инструменте и мере политике задржавања кадрова како би се дугорочно оспособиле за спровођење или учешће у спровођењу одговарајућих процедура управљања програмима/пројектима који се финансирају из европских структурних и инвестиционих фондова.
- Неопходно је додатно јачање културе партнерства и сарадње између јединица локалне самоуправе, као и између јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва.

### **Програмирање**

Процес програмирања обухвата израду вишегодишњих програмских докумената (Споразум о партнерству и Оперативни програми). Државе чланице су у обавези да организују широк процес консултација (принцип партнерства) приликом израде ових докумената. Исто тако, државе чланице су у обавези да обезбеде довољан број спремних пројеката како би се осигурала апсорпција опредељених средстава. Како би се обезбедила комплементарност између секторских и локалних приоритета, неопходно је да и стратегије локалног економског развоја прате динамику и логику вишегодишњих програмских докумената.



### **Закључак:**

- Јединице локалне самоуправе активно учествују у процесу програмирања ИПА 2 кроз учешће СКГО у секторским радним групама за програмирање. Ову праксу требало би проширити и у пракси на праћење ИПА програма и пројеката.
- У овом тренутку не постоји довољан број спремних пројеката како би се осигурала апсорпција опредељених средстава. Поред недостатка средстава за припрему пројектно-техничке документације, додатан проблем представља ограничено знање у локалној самоуправи у вези са припремом пројектно-техничке документације за инфраструктурне пројекте, као и недостатак урбанистичко планске документације. Посебну пажњу у наредном периоду требало би посветити решавању ових недостатака.
- У овом тренутку комплементарност између секторских и локалних приоритета није обезбеђена. Унапред израђени дугорочни и средњорочни планови и осмишљени и спремни пројекти темељ су успешне апсорпције ЕУ средстава и бржег економског развоја. На овај начин омогућава се комплементарност између два приступа „одозго надоле“ и „одоздо нагоре“.
- Сарадња између различитих нивоа власти кључна је за бољу примену средстава ЕУ и за постизање програмских циљева, па би и даље требало активно подржавати јачање ове сарадње.



### **Праћење и вредновање**

Систем праћења и вредновања подразумева успостављање структура и процеса за праћење програма и пројеката финансираних из структурних и инвестиционих фондова, независно *ex-ante*, *mid-term* и *ex-post* вредновање програма и пројеката, као и развој компјутеризованог информационог система за праћење (*Management Information System – MIS*).

### **Закључак:**

- Структуре које ће бити успостављене за праћење програма и пројеката подразумевају одговарајуће радне групе за праћење (*monitoring committees*). Неопходно је обезбедити учешће јединица локалне самоуправе у раду ових радних група (нпр. кроз учешће СКГО).
- Јединице локалне самоуправе требало би да организују систем праћења и вредновања сопствених стратегија, програма и пројеката како би додатно допринеле ефективности и ефикасности мера које предузимају и како би обезбедиле већу комплементарност са мерама на централном нивоу.

### **Финансијско ујрављање, контрола и ревизија**

Државе кандидати за чланство у ЕУ морају усвојити међународне стандарде интерне контроле у јавном сектору, као и стандарде екстерне ревизије који су дефинисани

од стране Међународне организације врховних ревизорских институција<sup>28</sup>. Закон о буџетском систему садржи одредбе које се односе на кључне компоненте система интерне финансијске контроле у јавном сектору – *Public Internal Financial Control* (PIFC) – укључујући финансијско управљање и контролу, као и интерну ревизију.

**Закључак:**

- Сви корисници јавних средстава, па самим тим и органи на централном, регионалном и локалном нивоу, у обавези су да успоставе и одржавају систем финансијског управљања и контроле.
- Сви корисници јавних средстава, укључујући и органе на локалном нивоу, у обавези су да успоставе функцију интерне ревизије, за шта ће бити неопходна додатна подршка у изградњи капацитета ЈЛС.



---

28 INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions



Методологија израде анализе  
утицаја процеса приступања  
Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ

Методолошки приступ израде анализе засниваће се на следећим основним корацима:

- Анализа званичних докумената
- Израда критеријума за одабир општина
- Одабир пилот-општина на основу утврђених критеријума
- Израда упитника и његова обрада након прикупљених одговора
- Организовање интервјуа са одређеним бројем општина
- Сумирање налаза и предлог препорука

Анализа званичних докумената обухватиће стратегије, законе, извештаје (нпр. ИПА Оквирни споразум, Мастер план за поглавље 22, Извештај о напретку итд.), као и искуства различитих пројеката који су финансирани средствима међународне развојне помоћи. Анализа ће обухватити идентификацију захтева ЕУ у вези са поглављем 22, анализу постојећег стања у Републици Србији, предности и недостатке у вези са захтевима поглавља 22, као и везу захтева и тренутног стања у јединицама локалне самоуправе. Поред тога, аутори ће на одговарајући начин анализирати упоредна искуства одређеног броја држава чланица.

Аутори ће припремити критеријуме за одабир општина које ће бити обухваћене овом анализом. Критеријуми ће бити груписани у четири категорије:

- а) географски положај;
- б) степен развијености;
- в) укупан број становника и
- г) доступност и/или претходна искуства у пројектима финансираним из фондова ЕУ.

Аутори ће припремити упитник који ће обухватити питања за јединице локалне самоуправе у вези са стратешким планирањем, финансирањем приоритета/ пројеката, припремом и спровођењем пројеката и организационом структуром и људским капацитетима. Одговори на питања из упитника послужиће за утврђивање тренутног стања у јединицама локалне самоуправе у вези са захтевима поглавља 22. Након обраде одговора на питања аутори ће спровести интервјуе у одређеном броју градова/општина како би се утврдила веродостојност налаза, односно утврдиле додатне чињенице неопходне за утврђивање тренутног стања и формулисање препорука.

На основу претходно спроведених корака аутори ће припремити документ „Анализа утицаја процеса приступања Европској унији на локалну самоуправу у контексту кохезионе политике ЕУ“ која ће обухватити:

- а) уводни део;
- б) анализу стратешког и правног оквира ЕУ у области кохезионе политике ЕУ;
- в) анализу стратешког и правног оквира Републике Србије од значаја за кохезиону политику;



- г) анализу утицаја процеса прилагођавања захтевима кохезионе политике ЕУ на надлежности и капацитете локалне самоуправе;
- д) закључак са кључним препорукама и
- ђ) анексе.

Објављивање ове анализе омогућиће да она постане доступна широј јавности, а пре свега јединицама локалне самоуправе и државним органима, као што су ресорна министарства и Канцеларија за европске интеграције Владе РС, односно организацијама цивилног друштва заинтересованим за реформу јавне управе. Очекује се да се тиме допринесе повећаном знању и свести о значају кохезионе политике и њеној нераскидивој вези са стратешким планирањем, планирањем буџета, пројектним управљањем, као и одговарајућим институционалним оквиром и људским ресурсима који су потребни за њену пуну примену како на централном, тако и на покрајинском, градском и општинском нивоу.

# Критеријуми за одабир пилот-општина

## Географски положај

- Опис критеријума: Одабрати најмање две општине и два града из сваког од статистичких региона на НУТС 2 нивоу.
- Релевантност критеријума: Фондови ЕУ намењени целокупној територији Републике Србије. С друге стране, Републику Србију карактеришу изузетно високе регионалне разлике како између градских и руралних средина, тако и између самих статистичких региона, односно општина/градова.

## Степен развијености

- Опис критеријума: У сваком од статистичких региона одабрати општине/градове који се разликују према степену развијености у складу са Уредбом о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2013. годину („Службени гласник РС“, бр. 62/2013), при томе изабрати најмање једну општину из четврте групе развијености.
- Релевантност критеријума: Један од основних критеријума за алокацију и намену постприступних фондова јесте степен развијености одређеног региона. Поред тога, општине/градови који се разликују у степену развијености показују значајне дивергенције како у проблемима са којима се суочавају, тако и са потенцијалима за развој.

## Укупан број становника

- Опис критеријума: Из сваког статистичког региона одабрати најмање једну општину чији је број становника мањи од 50.000 у складу са подацима из последњег пописа.
- Релевантност критеријума: Величина општине опредељује и величину администрације, па самим тим и капацитет за обављање административних послова, а нарочито захтевних послова у вези са пројектним управљањем.

## Доступност и/или преходна искуства у пројектима финансираним из фондова ЕУ

- Опис критеријума: Одабрати општине/градове који су имали могућност да конкуришу за фондове ЕУ и искуства у коришћењу пројеката финансираних из фондова ЕУ.



- Релевантност критеријума: Општине/градови који су имали могућности да конкуришу за фондове ЕУ, односно да буду корисници пројеката који се финансирају из фондова ЕУ или да директно управљају пројектима који су финансирани из фондова ЕУ упознати са правилима и захтевима фондова ЕУ и квалитетније могу да дају допринос у изради анализе.

### **Предложене општине/градови:**

1. Београд
  - а. Вождовац
  - б. Нови Београд
  - в. Барајево
2. Сомбор
3. Вршац
4. Сремска Митровица
5. Пландиште
6. Крагујевац
7. Бајина Башта
8. Нови Пазар
9. Тутин
10. Зајечар
11. Лесковац
12. Пирот
13. Бабушница



Р. бр.	Општина/град	Укупан бр. становника <sup>1</sup>	Степен развијености <sup>2</sup>	Фондови ЕУ, доступност/искуства
<b>БЕОГРАДСКИ РЕГИОН</b>				
1.	Београд	1.639.121	Прва група	Транснационални програми, набавка опреме
2.	Вождовац	157.152	Градска општина	
3.	Нови Београд	212.104	Градска општина	
4.	Барајево	27.036	Градска општина	
<b>РЕГИОН ВОЈВОДИНЕ</b>				
5.	Сомбор	85.569	Друга група	Прекогранична сарадња итд.
6.	Вршац	51.217	Прва група	Прекогранична сарадња, научно-технолошки парк итд.
7.	Сремска Митровица	79.773	Друга група	Прекогранична сарадња, регионална депонија итд.
8.	Пландиште	11.334	Четврта група	Прекогранична сарадња, станоградња
<b>ШУМАДИЈА И ЗАПАДНА СРБИЈА</b>				
9.	Крагујевац	177.468	Прва група	Транснационални програми, развој предузетништва
10.	Бајина Башта	26.043	Трећа група	Прекогранична сарадња, регионална депонија итд.
11.	Нови Пазар	92.766	Трећа група	Прекогранична сарадња, спортска хала
12.	Тутин	30.770	Четврта група/ Девастирано подручје	Прекогранична сарадња, реконструкција школе
<b>ЈУЖНА И ИСТОЧНА СРБИЈА</b>				
13.	Зајечар	58.547	Друга група	Прекогранична сарадња
14.	Лесковац	143.962	Трећа група	Прекогранична сарадња, пречишћавање отпадних вода
15.	Пирот	57.911	Друга група	Прекогранична сарадња, регионална депонија
16.	Бабушница	12.259	Четврта група/ Девастирано подручје	Прекогранична сарадња, управљање отпадом
<b>КОСОВО И МЕТОХИЈА<sup>3</sup></b>				



- 1 Попис становништва, домаћинстава и станова у Републици Србији 2011, Републички завод за статистику (2011).
- 2 Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2013. годину („Службени гласник РС”, бр. 62/2013).
- 3 У складу са Законом о регионалним развојем („Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 30/2010) Косово и Метохија је један од статистичких региона. Међутим, како је територија Косова и Метохије под привременом административном управом, Анализа не обухвата општине/градове на територији Косова и Метохије.

# Упитник за истраживање у пилот општинама

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ



# УПИТНИК

Упитник садржи листу питања која су груписана у три категорије. У прву групу питања спадају она која се односе на важећи стратешки оквир; у другу групу спадају питања која се односе на начин финансирања стратешки дефинисаних приоритета или пројеката и у трећој групи су питања која се односе на организациони модел и капацитет локалних администрација за потребе припреме и спровођења приоритетних пројеката.

Упитник се попуњава навођењем одговора или обележавањем једног од понуђених одговора.

## I Стратешки оквир

1. Молимо вас наведите имена и временски обухват важећих стратешких докумената усвојених од стране ваше локалне самоуправе који одређују правац и приоритете развоја у наредном периоду?

---

---

---

---

2. Да ли сте при изради стратешких докумената користили неку стандардизовану методологију (нпр. Методологија израде стратегије локалног одрживог развоја која је развијена од стране СКГО)?

---

---

---

---

3. У случају да постоји више стратешких докумената ко је (наведите орган/јединицу или одговорно лице у општини/граду) одговоран да утврди приоритете и обезбеди њихову усклађеност? На који начин се обезбеђује њихова усклађеност?

---

---

---

---



4. Да ли овај/ове документе прати/е акциони/оперативни планови?

ДА

НЕ

5. Уколико је одговор позитиван да ли су они једногодишњи или вишегодишњи?

ДА

НЕ

(наведите број година покривених акционим планом)

6. На који начин је приликом израде овог/ових стратешких докумената осигурана усклађеност између приоритета на централном/покрајинском и локалном нивоу?

---

---

---

7. Да ли сте увидели потребу да представници централних/покрајинских органа власти узму учешће у изради ових докумената ?

ДА

НЕ

8. Уколико је претходни одговор потврдан, да ли сте позвали представнике централних/покрајинских органа власти да узму учешће у изради ових докумената?

---

---

---

9. Да ли сте приликом израде ових докумената водили рачуна о документима и приоритетима Европске уније исказаним њеним стратешким документима?

ДА

НЕ

10. Уколико је одговор позитиван молимо вас да наведете о којим документима је реч?

---

---

---



11. Да ли је ваш/а град/општина користила техничку помоћ приликом израде овог/ових стратешких докумената?

ДА

НЕ

12. Уколико је одговор позитиван молимо вас да наведете из ког пројекта и из ког извора је овај пројекат финансиран?

---

---

---

---

13. Да ли сте приликом израде поменутих стратешких докумената консултовали организације цивилног друштва, привредни сектор и друге релевантне актере на локалном нивоу?

ДА

НЕ

14. Да ли је стратешким документом/има јасно дефинисан процес праћења спровођења овог/их стратешких докумената?

ДА

НЕ

15. Да ли је исход овог процеса праћења заправо извештај о оствареним резултатима?

ДА

НЕ

16. Постоји ли стандардизован формат и динамика извештавања?

ДА

НЕ

17. Да ли се организује процес *ex-ante*, средњорочне или *ex-post* евалуације стратешких докумената?

ДА

НЕ

18. Уколико је одговор позитиван да ли се резултати и препоруке из евалуационог извештаја интегришу у стратешке документе приликом њихове ревизије или доношења нових докумената?

ДА

НЕ



19. Да ли овај/и стратешки документи садрже листу приоритетних (инфраструктурних) пројеката?

ДА

НЕ

20. Уколико је одговор позитиван да ли је ова листа развијена као последица примене одређене методологије за приоритизацију?

ДА

НЕ

21. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом припреме стратешких докумената.

---

---

---



## ***II Финансирање реализације приоритета и пројеката***

1. Да ли претходно поменути статешки документ/и садрже пројекцију трошкова те извора финансирања његове/ове реализације?

ДА

НЕ

2. Да ли се међу изворима налазе и међународни извори финансирања (кредити и бесповратна средства)?

ДА

НЕ

3. Колики је кредитни капацитет вашег града/општине у овом моменту?

---

---

---

4. Колико износи део годишњег буџета ваше ЈЛС који се може одредити као развојни? Колики је то проценат у односу на укупни буџет ваше ЈЛС?

---

---

---

5. Да ли и у којој мери евентуални ребаланс буџета на централном нивоу (а који може утицати и на износ трансфера) утиче на износ издвајања на развојни део буџета?

---

---

---

---

6. Да ли постоје критеријуми на основу којих се ЈЛС опредељује за узимање кредита за потребе реализације приоритетних пројеката?

ДА

НЕ

7. Уколико је одговор позитиван да ли се можда користи метод анализе трошкова и добити (cost-benefit analysis) као један од инструмената одлучивања или неки други метод и који?

---

---

---

8. Постоји ли у вашој ЈЛС опредељен износ средстава у буџету за предфинансирање или суфинансирање пројеката?

ДА

НЕ

9. Уколико је одговор на претходно питање позитиван колики је то проценат у односу на укупни буџет ваше ЈЛС?

---

---

---

---

10. Колико средстава у буџету издвајате за израду планске и пројектно техничке документације? Колики је то проценат у односу на укупни буџет ваше ЈЛС?

---

---

---

---



11. Да ли је ваша ЈЛС упозната са захтевима програмског буџета?

ДА

НЕ

12. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом израде буџета а затим и приликом његовог извршења?

---

---

---

### III Припрема пројеката и организациона структура

13. Да ли се приликом припреме пројеката за позиве за достављање предлога пројеката (грант шеме) ваша ЈЛС ослања претежно властите административне капацитете или пак техничку помоћ (уколико да наведете врсту техничке помоћи)?

---

---

---

14. Постоји ли у вашој локалној администрацији јединица за припрему пројеката или је припрема организована на *ad-hoc* принципу у зависности од позива (грант шеме) и врсте пројекта? Уколико не постоји јединица за припрему пројеката, молимо вас да наведете која унутрашња јединица најчешће координира ове активности?

---

---

---

---

15. Уколико у вашој локалној администрацији постоји јединица за припрему пројеката молимо вас да прецизируте у оквиру које шире јединице је она систематизована и коме одговара за свој рад?

---

---

---

---



16. Уколико је одговор на питање број 14 позитиван да ли је иста јединица задужена и за спровођење пројеката? Уколико то није случај молимо вас да наведете ко је задужен за спровођење?

---

---

---

---

17. У случају да имате јединицу за припрему пројеката колико је стално или повремено запослених? Наведите тачан број стално и/или повремено запослених.

---

---

---

---

18. Колики број запослених у овој јединици прошао обуку у вези са пројектним управљањем? Да ли је реч о програмима који су финансирани из средстава међународне помоћи или се пак средства претежно издвајају из средстава буџета?

---

---

---

---

19. Колики број запослених у овој јединици говори енглески језик?

---

---

---

---

20. Да ли се суочавате са флукуацијом кадрова? Ако је одговор позитиван постоје ли инструменти/политика задржавања кадрова?

---

---

---

---





21. У случају инфраструктурних пројеката (нпр. изградња регионалне депоније), да ли јединица за припрему пројеката ваше ЈЛС има одређене надлежности над јавним предузећем одговорним за управљање објектом који ће бити изграђен?

---

---

---

---

22. Колико сте пројеката и које укупне вредности у периоду од 2007-2013. финансирани из међународних извора (кредити или бесповратна средства)? Колико је од наведених пројеката и које вредности је финансирано из средстава претприступне помоћи ЕУ, Колико од наведених пројеката и које вредности сте финансирани из средстава ЕУ у оквиру програма прекограничне сарадње?

---

---

---

---

23. У којој мери се разматра реализација приоритетних пројеката у сарадњи са другим заинтересованим странама? Привредним субјектима кроз модел јавно приватног партнерства или другим општинама кроз међуопштинску сарадњу (нпр. регионалне депоније или системи за пречишћавање отпадних вода)?

---

---

---

---

24. У којој мери се у процесу припреме (инфраструктурних) пројеката ослањате на капацитете државних/покрајинских органа? Уколико је одговор позитиван којих најчешће?

---

---

---

---



25. У којој мери се у процесу припреме пројеката ослањате на капацитете регионалне развојне агенције (РРА)? Какву врсту пројеката припремате у сарадњи са РРА? Да ли је сарадња у конкретном случају са РРА дефинисана неким споразумом или процедурама? Сматрате ли да РРА могу имати значајнију улогу у овом процесу?

---

---

---

26. На који начин се у процесу припреме и извођења пројеката ослањате на капацитете Сталне конференције градова и општина?

---

---

---

27. У којој мери се у процесу припреме пројеката ослањате на капацитете организација цивилног друштва (ОЦД)? Какву врсту пројеката припремате у сарадњи са ОЦД? Да ли је сарадња са ОЦД дефинисана неким споразумом или процедурама? Сматрате ли да ОЦД могу имати значајнију улогу у овом процесу?

---

---

---

28. Да ли у вашој ЈЛС постоји орган/јединица задужена за израду планске документације? Уколико не постоји, како организујете и финансирате израду планске документације?

---

---

---

---

29. Да ли у вашој ЈЛС постоји орган/јединица задужена за израду пројектно-техничке документације? Уколико не постоји како организујете и финансирате израду пројектно техничке документације?

---

---

---

---



30. Да ли израда планске документације прати унапред дефинисане приоритетне инфраструктурне пројекте или се ова документација припрема по потреби након што се утврди инвеститор и/или пројекат?

---

---

---

---

31. Наведите предности и недостатке СЛАП базе података.

---

---

---

---

32. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом припреме инфраструктурних пројекта.

---

---

---

---

33. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом спровођења инфраструктурних пројеката. Наведите највеће недостатке ваше организационе структуре задужене за припрему и спровођење пројеката.

---

---

---

---

34. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом припреме грант апликација.

---

---

---

---



35. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом спровођења пројеката који се финансирају из грант шема.

---

---

---

---





Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: 011 3223 446  
Faks: 011 3221 215  
e-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[eintegracije.skgo.org](http://eintegracije.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)