



POLICY ANALYSIS

INSTITUCIONALNI MODELI
UPRAVLJANJA KOHEZIONOM
POLITIKOM – PREDLOG
MODELA ZA SRBIJU



Evropski pokret
Srbija

SEPTEMBAR
2015

SADRŽAJ:

Sažetak	3
Uvod	5
Trenutno stanje i izazovi funkcionisanja sistema upravljanja sredstvima pretpristupne pomoći EU u Republici Srbiji	6
Ključni faktori koji utiču na izbor i efikasno funkcionisanje modela upravljanja kohezionom politikom	9
Pregled postojećih institucionalnih modela za upravljanje ESI fondovima – Koji je najbolji izbor za Srbiju?	11
Zaključna razmatranja i preporučeni model za upravljanje ESI fondovima u Republici Srbiji	16
Bibliografske napomene	19
DODACI	
Aneks 1	21
Aneks 1	22

Ognjen Mirić *
Ivan Knežević **

Institucionalni modeli upravljanja kohezionom politikom – predlog modela za Srbiju

Sažetak

Evropska unija je za sprovođenje kohezione politike u budžetskom periodu 2014–2020. godine predvidela finansijska sredstva u ukupnom iznosu od 351,8 milijardi evra. Države kandidati za članstvo u EU pripremaju se za sprovođenje ove politike kroz pregovore u poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Jedan od ključnih elemenata pregovora u okviru ovog poglavlja jeste institucionalni okvir za upravljanje kohezionom politikom.

Republika Srbija je uložila veliki napor u stvaranje institucionalne strukture koja će moći efikasno da koordinira reforme koje su podržavane putem projekata finansiranih iz EU fondova. Prema odredbama Uredbe o sprovođenju IPA 2007–2013, Republika Srbija je bila u obavezi da uspostavi odgovarajuće sopstvene institucije koje će upravljati fondovima EU kroz tzv. decentralizovani sistem upravljanja (DIS). Odlukom Evropske komisije iz marta 2014. godine, nadležnost za sprovođenje programa pretpristupne pomoći Evropske unije iz nacionalnog programa za Republiku Srbiju za 2013. godinu u okviru IPA komponente prenet je na institucije u okviru DIS-a. Međutim, godinu i po nakon dobijanja akreditacije za preuzimanje nadležnosti u sprovođenju projekta od strane domaće administracije uključene u DIS očigledan je zastoj u ugovoranju projekata iz programa IPA 2013. Pored toga, Republika Srbija se suočava sa mnogim sistemskim izazovima u korišćenju pretpristupnih fondova EU, od kojih su najznačajniji neadekvatan institucionalni okvir sa aspekata zahteva kohezione politike kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, kao i preklapanje nadležnosti između organa bitnih za poslove od interesa za kohezionu politiku, itd.

* Ognjen Mirić je ekspert u oblasti strateškog planiranja, regionalnog razvoja i EU fondova.

** Ivan Knežević je predsednik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

Iskustva zemalja koje su prošle proces pregovora o članstvu u EU sugeriraju da izbor odgovarajućeg modela za upravljanje kohezionom politikom zavisi od nekoliko faktora, a pre svega od pravnog i institucionalnog okvira države i podele nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Dodatno, na osnovu praktičnih iskustava država članica EU primljenih tokom petog proširenja (2004. i 2007. godine), primetno je da se sistem za upravljanje postpristupnim kohezionim i strukturnim fondovima temelji na sistemu za upravljanje pretpristupnim fondovima. U zavisnosti od odluke o operativnim programima, moguće je utvrditi i vrste modela institucionalnog okvira za upravljanje Evropskim strukturnim i investicionim (ESI) fondovima, i to: sektorski ili teritorijalni; centralizovan ili decentralizovan; koncentrisan ili dekoncentrisan; kombinacija navedenih modela. Pored institucionalnih modela, važno pitanje koje treba imati u vidu prilikom formiranja institucionalnog okvira je i odluka o vrsti administrativnog sistema koji može biti paralelan, integrisan ili kombinacija dva modela (usklađen). Model i vrsta administrativnog sistema utiče i na visinu administrativnih troškova.

Veoma je bitno da se što je pre moguće definiše model za upravljanje kohezionom politikom i da se započne proces uspostavljanja institucionalnog okvira, imajući u vidu obim posla i administrativne procedure za uspostavljanje ESI struktura, kao i vremenski period neophodan za njihovo osposobljavanje. Svrha ove analize jeste da utvrdi principe i optimalni model institucionalnog okvira za upravljanje ESI fondovima, koji je primenjiv u slučaju Republike Srbije. Analiza ne definiše postojeće institucije koje će činiti upravljačku strukturu za ESI fondove. Autori smatraju da bi model za upravljanje ESI fondovima koji bi se najbolje mogao primeniti u slučaju Republike Srbije, u finansijskoj perspektivi neposredno nakon pristupanja Srbije EU, bio: sektorski, centralizovan, koncentrisan i kombinovan. Iako bi idealan scenario bilo postojanje integrisanog modela, nažalost, nije realno očekivati da se celokupan sistem planiranja i sprovođenja javnih politika i budžetskih sredstava odmah prilagodi zahtevima kohezione politike. Iz tog razloga, realno je težiti kombinovanom sistemu koji bi se primenjivao u prvim godinama članstva Srbije u EU. Trebalo bi da Republika Srbija ima koordinaciono telo u vidu posebne institucije koja bi koordinirala uspostavljanje sistema za upravljanje ESI i obavljala ostale poslove iz nadležnosti koordinacionog tela. Upravljačka tela bi trebalo formirati na nivou ministarstava, dok bi poslove posredničkih tela obavljale institucije specijalizovane za upravljanje projektima u određenim oblastima. Nakon inicijalne faze u funkcionisanju sistema i prevazilaženja početnih problema u finansijskoj perspektivi, koja sledi nakon finansijske perspektive u kojoj će Srbija pristupiti EU, predloženi model za upravljanje ESI fondovima u Republici Srbiji bi mogao da bude: sektorski, centralizovan, dekoncentrisan i integrisan.



1. Uvod

Kohezijska politika Evropske unije (EU) predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata sveukupnog razvoja kako Evropske unije u celini, tako i njenih država članica. Za budžetski period 2014–2020. godine za ovu politiku predviđena su finansijska sredstva u ukupnom iznosu od 351,8 milijardi evra. Izgradnja administrativnih kapaciteta u pretpristupnom periodu je od veoma velikog značaja za države koje pristupaju EU kako bi mogle efikasno da upravljaju finansijskim sredstvima pretpristupnih fondova, kao i da se tako pripremaju za korišćenje fondova EU nakon pristupanja EU (*European Structural and Investment Funds* – ESI fondovi). Institucije i ljudski resursi koji se bave planiranjem, programiranjem, ugovaranjem, sprovođenjem, nadzorom, evaluacijom i revizijom projekata finansiranih iz fondova EU u određenoj državi predstavljaju ključno merilo apsorpcionog kapaciteta države za upravljanje ESI fondovima. Međutim, iskustva stečena tokom prethodnih proširenja EU pokazala su da su se mnoge države kandidati, naročito tokom prvih godina po pristupanju EU, suočavale sa teškoćama da apsorbuju opredeljena sredstva iz budžeta EU. Problemi u korišćenju opredeljenih sredstava EU su, u najvećoj meri, bili prouzrokovani sledećim razlozima: nepostojanjem sveobuhvatnog dugoročnog strateškog okvira na državnom, ali i na regionalnom/lokalnom nivou; nedostatkom sredstava za pretfinansiranje i sufinansiranje projekata; neefikasnom, a u nekim slučajevima i nepostojećom horizontalnom i vertikalnom koordinacijom između ministarstava i različitih nivoa vlasti u državi; nespretnom projektno-tehničkom dokumentacijom i konačno, nedostatkom stručnih ljudskih resursa angažovanih na upravljanju sredstvima EU u administraciji.¹

Republika Srbija je u januaru 2014. godine otpočela proces pregovora o pristupanju EU, a proces analitičkog pregleda zakonodavstva po pregovaračkim poglavljima završen je u martu 2015. godine. Države kandidati za članstvo u EU se pripremaju za kohezionu politiku kroz poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Od ishoda pregovora o ovom poglavlju će u mnogome zavisiti visina sredstava iz budžeta EU koje će Republika Srbija moći da koristi za finansiranje svog razvoja kao država članica EU. U narednim fazama pregovora očekuje se priprema pregovaračke pozicije za navedeno poglavlje kod kog se pravna tekovina EU sastoji uglavnom od okvirnih propisa i propisa za sprovođenje, koji ne zahtevaju prenošenje u domaće zakonodavstvo. Jedan od ključnih elemenata pregovora će biti institucionalni okvir za upravljanje kohezionom politikom koje države kandidati moraju da uspostave do momenta pristupanja u EU. Definisanje institucionalnog okvira podrazumeva definisanje i osnivanje svih institucija za upravljanje strukturnim i investicionim fondovima koje zahtevaju propisi, s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tela (planiranje, programiranje, ugovaranje, sprovođenje, nadzor, ocena i revizija). Institucionalni okvir zahteva i uspostavljanje efikasnog mehanizma za međuresornu koordinaciju, kao i uključivanje i konsultacije sa širokim spektrom zainteresovanih strana prilikom priprema i sprovođenja programa.



Iako Srbija u ovoj fazi pregovora nije u obavezi da ima uspostavljen institucionalni okvir za upravljanje ESI fondovima, ključni problem jeste što još uvek nije poznato kakav institucionalni okvir Srbija planira da uspostavi kako bi na adekvatan način iskoristila period pre pristupanja i ojačala sve definisane strukture odabranog modela. Imajući u vidu administrativne zahteve za uspostavljanje struktura za upravljanje ESI fondovima i vreme potrebno za njihovo jačanje, odlaganje izbora modela institucionalnog okvira ili izbor neadekvatnog institucionalnog okvira može dugoročno uticati na sposobnost Republike Srbije za efikasno i efektivno korišćenje ESI fondova kada bude postala država članica EU. Kao što se videlo u mnogim slučajevima, države korisnice koje adekvatno iskoriste dodeljena sredstva EU imaju veoma dobru priliku da sprovedu neophodne reforme i poboljšaju sopstveni privredni razvoj i socijalnu koheziju.²

Važno je napomenuti da će na odluku o institucionalnom okviru uticati i momenat pristupanja Srbije EU i pravila kohezione politike koja će biti važeća u datom trenutku, kao i odluka o prioritetima za finansiranje iz ESI fondova. Iz tog razloga, svrha ove analize nije da utvrdi postojeće institucije koje će činiti upravljačku strukturu za ESI fondove, već da utvrdi principe i optimalni model institucionalnog okvira koji može biti primenjiv u slučaju Republike Srbije.

Fokus ove analize će biti na postojećim modelima institucionalnog okvira za upravljanje kohezionom politikom u državama članicama EU. U istraživanju će biti analizirane prednosti i mane pojedinih modela, njihova efikasnost i efektivnost i definisan predlog najboljeg modela za Srbiju, uvažavajući sve karakteristike njenog postojećeg administrativnog sistema i trenutnog nivoa institucionalnog razvoja.

2. Trenutno stanje i izazovi funkcionisanja sistema upravljanja sredstvima pretpristupne pomoći EU u Republici Srbiji

Republika Srbija koristi sredstva pretpristupne pomoći EU od 2000. godine i do danas je uloženi veliki napor u stvaranje institucionalne strukture na nacionalnom nivou koja će moći efikasno da koordinira reforme koje su podržavane putem projekata koje finansira EU. Međutim, kao i druge države koje žele da pristupe EU, i Srbija se suočava sa stalnim izazovima da razvije održivu i odgovornu administraciju i institucije sa odgovarajućim kapacitetom koje bi upravljale fondovima EU.

Tokom navedenog perioda korišćenja pretpristupne pomoći EU, menjala se i uloga nacionalne administracije u čitavom sistemu upravljanja pretpristupnim fondovima EU. U periodu korišćenja CARDS programa posao planiranja i sprovođenja projekata bio je u rukama Evropske komisije (EK), dok, sa prelaskom na korišćenje novog pretpristupnog instrumenta IPA 2007–2013, Vlada Srbije aktivnije učestvuje u programiranju fondova IPA u Srbiji.

Prema odredbama Uredbe o sprovođenju IPA 2007–2013, Republika Srbija je bila u obavezi da uspostavi odgovarajuće sopstvene institucije koje će upravljati fondovima EU kroz tzv. decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU (DIS)³, kako bi bila u mogućnosti da koristi sve komponente IPA. Odlukom EK iz marta 2014. godine,

nadležnost za sprovođenje programa pretpristupne pomoći Evropske unije iz nacionalnog programa za Republiku Srbiju za 2013. godinu u okviru IPA komponente I preneti je na institucije u okviru DIS-a.

Međutim, godinu i po dana nakon dobijanja akreditacije za preuzimanje nadležnosti u sprovođenju projekata od strane domaće administracije uključene u DIS očigledan je zastoj u ugovaranju projekata iz programa IPA 2013. Pored toga, Evropska komisija je u junu 2015. godine obustavila finansiranje projekata iz IPA 2013 zbog nedovoljnih kapaciteta Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU. U tabeli u nastavku teksta prikazane su trenutne prednosti i slabosti za svaki od pojedinačnih elemenata procesa upravljanja pretpristupnim EU fondovima u Republici Srbiji (zakonodavni okvir, institucionalni okvir, administrativni kapaciteti, programiranje, praćenje i vrednovanje i finansijsko upravljanje, kontrola i revizija).

Tabela 1.
Pregled prednosti i slabosti sistema upravljanja pretpristupnim EU fondovima u Republici Srbiji u odnosu na zahteve iz poglavlja 22.

PREDNOSTI	SLABOSTI
Zakonodavni okvir	
<ul style="list-style-type: none"> - Uspostavljen zakonodavni okvir za funkcionisanje struktura u okviru IPA komponenti 1 i 2 (IPA Okvirni sporazum, Zakon o budžetskom sistemu, Uredbe o IPA komponentama I i II, sporazumi između odgovornih lica i procedure) 	<ul style="list-style-type: none"> - Neophodnost prilagođavanja uspostavljenog zakonodavnog okvira zahtevima IPA II (novi IPA Okvirni sporazum, itd.) - Različiti stavovi državnih organa po pitanju zakonodavnog okvira - Nadležnosti imenovanih lica nisu prepoznate u sistemu državne uprave - Neusklađeno sektorsko zakonodavstvo sa potrebama poglavlja 22
Institucionalni okvir	
<ul style="list-style-type: none"> - Uspostavljene operativne strukture za IPA komponente I i II (imenovana lica i unutrašnje jedinice), kao i druga tela (npr. Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nestabilan institucionalni okvir - Nedovoljna koordinacija između „IPA organa“ i „drugih nacionalnih organa“ - Neadekvatan institucionalni okvir u pojedinim sektorima (npr. životna sredina) i na lokalnom nivou
Administrativni kapaciteti	
<ul style="list-style-type: none"> - Očuvani kapaciteti nakon nekoliko racionalizacija u državnoj upravi - Uspostavljeni programi obuke - Dovoljan broj projekata jačanja kapaciteta 	<ul style="list-style-type: none"> - Nedovoljan broj zaposlenih - Nepostojanje politike zadržavanje kadrova i odliv iskusnih kadrova - Česte promene na ključnim pozicijama (NIPAK, NAO, SPO) - Nedovoljna praktična znanja
Programiranje	
<ul style="list-style-type: none"> - Uspešno isprogramirano 1,5 milijardi evra i počelo programiranje IPA II - Usvojeni elementi sektorskog pristupa (npr. NAD 2014–2017/20 i sektorske radne grupe) - Usvojena Metodologija za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata i osnovan Nacionalni investicioni odbor - Uspostavljen mehanizam saradnje sa OCD 	<ul style="list-style-type: none"> - Nedovoljno jasni prioriteti (preko 105 strategija na centralnom nivou i 874 na lokalnom nivou) - Nedovoljan broj spremnih projekata - Nedovoljna koordinacija između pojedinih institucija - Neusklađenosti između IPA sektora i sektora programskog budžeta - Nedovoljna komplementarnost između sektorskih i lokalnih prioriteta - IPA se doživljava kao paralelan sistem

PREDNOSTI	SLABOSTI
Praćenje i vrednovanje	
<ul style="list-style-type: none"> - Uspostavljene unutrašnje jedinice obuhvataju i poslove praćenja i vrednovanja 	<ul style="list-style-type: none"> - Nedovoljno kvalitetni indikatori i velika razlika između sektora u njihovom kvalitetu - Nacionalni sistem ne prepoznaje potrebu praćenja i vrednovanja - Korisnici projekata često se ne uključuju dovoljno u sprovođenje projektnih aktivnosti - Informacioni sistem za praćenje (MIS) ne postoji
Finansijsko upravljanje, kontrola i revizija	
<ul style="list-style-type: none"> - Uspostavljen unutrašnje jedinice obuhvata i poslove praćenja i vrednovanja - Početkom 2014. doneta odluka EK o akreditaciji decentralizovanog sistema - Objavljeni prvi tenderi - Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU sprovela prvu sistemsku reviziju decentralizovanog sistema 	<ul style="list-style-type: none"> - Uspostavljen unutrašnje jedinice obuhvata i poslove praćenja i vrednovanja - I dalje nisu otklonjeni visoki rizici po funkcionalnost decentralizovanog sistema. Očigledan zastoj u ugovaranju. - IPA se doživljava kao paralelan sistem - Slabo razumevanje principa menadžerske odgovornosti i standarda interne kontrole - Mehanizmi za sufinansiranje i pretfinansiranje projekata nisu uspostavljeni

Kada govorimo o institucionalnom okviru za upravljanje pretpristupnim sredstvima EU, pored navedenih problema važno je istaći da je u periodu od 2000. godine, u zavisnosti od potreba u datom trenutku i izvora finansiranja, bila izražena tendencija uspostavljanja različitih institucija za upravljanje projektima, kao što su: Agencija za razvoj lokalne infrastrukture⁴, Ministarstvo za nacionalni investicioni plan⁵, Koridori Srbije⁶, Jedinica za upravljanje projektima Istraživanje i razvoj d.o.o.⁷, Jedinica za implementaciju projekata pri Ministarstvu prosvete⁸, Jedinica za upravljanje projektima Svetske banke pri Ministarstvu zdravlja, Kancelarija za pomoć i obnovu poplavljenih područja⁹, itd. Mnoge od ovih struktura više ne postoje i uglavnom su ugašene tako što su pripojene drugim organima ili su rasformirane nakon što su projekti završeni.

Iako je formiranje nekih od ovih struktura bilo apsolutno opravdano, što govori i proširenje njihovih nadležnosti (npr. poslovima JUP Istraživanje i razvoj dodati su i poslovi stambenog zbrinjavanja izbeglica), navedena praksa formiranja i gašenja struktura za upravljanje projektima ukazuje na nepostojanje jasnog institucionalnog okvira za obavljanje ove vrste poslova, ali i odsustva vizije kako bi on trebalo da izgleda i istovremeno predstavlja jasnu opasnost od stvaranja nepotrebnih paralelnih struktura za upravljanje budžetskim sredstvima i/ili zajmovima i EU fondovima.

Koordinacija politika u Srbiji predstavlja „znatan izazov“¹⁰, jer nadležnosti između organa koji čine tzv. centar Vlade¹¹ nisu precizno definisane (npr. kao nadležnost Sekretarijata za javne politike navedeno je „obezbeđivanje usklađenosti predloga strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike i nacrti zakona sa usvojenim strateškim dokumentima kojima se utvrđuju javne politike, u postupku njihovog donošenja“, dok je nadležnost Generalnog sekretarijata Vlade da „priprema instrukcije i informativne materijale namenjene ministarstvima i posebnim organizacijama o standardima koji se moraju poštovati pri izradi strateških dokumenata“, ili član 54a Zakona o budžetskom sistemu predviđa da će Vlada, na predlog Ministarstva finansija,



bliže urediti sadržinu, način pripreme i ocene kapitalnih projekata, dok je Vlada, na predlog Kancelarije za evropske integracije, u novembru 2013. godine usvojila Metodologiju za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih/kapitalnih projekata koji se finansiraju iz sredstava međunarodne razvojne pomoći).

Slično se može oceniti i stanje lokalnih institucija čija uloga je važna pre svega u procesu definisanja projekata i njihove tehničke realizacije na lokalnu. Na lokalnom nivou se u prethodnim godinama odvijao jedan karakterističan proces uspostavljanja čitave mreže regionalnih razvojnih agencija koje ne pokrivaju teritoriju Srbije po unapred definisanom modelu, niti imaju jasno definisane poslove, niti model održivosti. Pored toga, velika većina jedinica lokalne samouprave ima posebne jedinice za upravljanje projektima koje su pozicionirane u okviru kancelarija za lokalni razvoj, dok one koje to nemaju, uglavnom formiraju radne grupe za pripremu i sprovođenje projekata ili u zavisnosti od vrste projekta poveravaju njegovu pripremu i sprovođenje određenom organu unutar gradske/opštinske uprave. U praksi postoji i mešoviti koncept, koji kombinuje postojanje jedinica za pripremu projekata i specijalizovanih radnih grupa. Takođe, može se reći da se manje opštine oslanjaju na spoljne saradnike u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima, da gradske opštine „zavise“ od gradskih organa koji se bave poslovima projektovanja, dok veće opštine i gradovi imaju razvijene organe za pripremu urbanističke, planske i projektno-tehničke dokumentacije.¹²

Prikazano stanje u Srbiji, pored toga što utičena na efikasno i efektivno korišćenje sredstava pretpristupne pomoći, u velikoj meri utiče i na izbor adekvatnog institucionalnog okvira za upravljanje ESI fondovima u Srbiji i njegovo osposobljavanje za upravljanje ESI fondovima kad Srbija postane država članica EU. Funkcionisanje uspostavljenih struktura za upravljanje pretpristupnim fondovima EU je od izuzetne važnosti prilikom izbora odgovarajućeg modela upravljanja ESI, jer polazna osnova treba da budu strukture uspostavljene za upravljanje pretpristupnim fondovima kako bi se obezbedio efikasan prelazak sa jednog na drugi sistem. Pri izboru mogućih struktura treba voditi računa o preklapanju funkcija i obezbediti kontinuitet kako samih institucija, tako i kadrova koji već rade na poslovima upravljanja EU fondovima.

3. Ključni faktori koji utiču na izbor i efikasno funkcionisanje modela upravljanja kohezionom politikom

Kao što je već navedeno, Srbija ovoj fazi pregovora o članstvu u EU nije u obavezi da ima izgrađen institucionalni okvir za upravljanje ESI fondovima. Međutim, veoma je bitno da se što je pre moguće definiše model za upravljanje ESI fondovima i da se započne proces uspostavljanja institucionalnog okvira za upravljanje kohezionom politikom, imajući u vidu administrativne zahteve za uspostavljanje ESI struktura i dužinu vremenskog perioda neophodnog za njihovo osposobljavanje. Odluka o institucionalnom okviru za upravljanje ESI fondovima strateški je važna i nikako se ne preporučuje menjanje izabranog modela kada se jednom započne sa njegovim uspostavljanjem.

Iskustva zemalja koje su prošle proces pregovora o članstvu u EU sugerišu da izbor odgovarajućeg modela za upravljanje ESI fondovima zavisi od nekoliko faktora, a pre

svega od pravnog i institucionalnog okvira države i podele nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Imajući u vidu različitosti pravnog i institucionalnog okvira zemalja članica EU, zakonodavni okvir EU koji reguliše ovu oblast dovoljno je fleksibilan kako bi se uvažile različitosti institucionalnog i administrativnog okvira zemalja članica EU, što omogućava da se model prilagodi potrebama i mogućnostima svake države pojedinačno.¹³ Prilikom uspostavljanja sistema za upravljanje ESI fondovima polazni principi treba da budu jednostavnost i efikasnost, pri čemu se treba oslanjati na postojeće strukture i izbegavati uspostavljanje potpuno novih struktura. Uspostavljanje novih struktura donosi i dodatne troškove, kao i potencijalne probleme u dupliranju poslova i koordinacije sa već postojećim institucijama.¹⁴

Dodatno praktična iskustva država članica EU primljenih tokom petog proširenja (2004. i 2007. godine), u upravljanju fondovima EU pokazuju da je pripremna faza tokom pretpristupnog perioda od ogromnog značaja za stvaranje efikasnog institucionalnog okvira i adekvatnih kapaciteta za apsorpciju fondova EU. U slučaju ovih država primetno je da se sistem za upravljanje postpristupnim kohezionim i strukturnim fondovima temelji na sistemu za upravljanje pretpristupnim fondovima (poput instrumenata kao što su CARDS, Phare, ISPA, Sapard i IPA), što je razumljivo, budući da su ovi instrumenti pored podrške sprovođenju reformi imali za cilj upravo da postepeno osposobe države kandidate za upravljanje fondovima posle pristupanja EU.

Pored toga, iskustva navedenih zemalja sugerišu da uspeh odabranog institucionalnog modela za upravljanje ESI fondovima presudno zavisi od pet dodatnih faktora:

- Političke posvećenosti od vrha Vlade (premijer i ministri), preko državnih sekretara, pomoćnika ministara i državnih službenika koji rade u unutrašnjim jedinicama koje upravljaju EU fondovima;
- Odgovarajućih administrativnih kapaciteta – odgovarajući broj zaposlenih osposobljenih da rade na poslovima upravljanja EU fondovima, motivisanih kroz odgovarajuću politiku zadržavanja kadrova;
- Konsolidovan strateški okvir – uticaj finansijskih sredstava može biti obezbeđen samo ukoliko postoji jasna vizija i jasno uspostavljeni prioriteta formulisani u odgovarajućem broju strategija. Pri tome, koncentracija prioriteta je od suštinskog značaja za ostvarivanje efekata finansijskih sredstava i pojednostavljenje dokumenata i struktura;
- Ispravan pristup u izradi projektne dokumentacije – u smislu postojanja projekata sa kompletnom tehničkom dokumentacijom, koji će omogućiti brzo odobrenje od strane nadležnih institucija u Republici Srbiji i EK;
- Dobro finansijsko upravljanje – u smislu postojanja i primene procedura koje će omogućiti tačno, transparentno i efikasno postupanje nadležnih organa¹⁵.
- Konstruktivno partnerstvo sa EK – tako da postoji jasno razumevanje o situaciji u vezi sa poglavljem 22 i očekivanjima u budućnosti.

Veoma je lako zaključiti da postoji uzročno-posledična veza između navedenih faktora. Politička posvećenost je neophodna kako bi se obezbedio odgovarajući institucionalni i administrativni kapacitet koji će obezbediti odgovarajuće programiranje, ispravan pristup u pripremi projektne dokumentacije i upravljanje fondovima. Stoga je važno istaći da ukoliko uslovi za delovanje ovih pet faktora nisu obezbeđeni, Srbija će imati poteškoća u korišćenju ESI fondova bez obzira na odabrani model institucionalnog okvira za upravljanje ESI fondovima.

4. Pregled postojećih institucionalnih modela za upravljanje ESI fondovima – Koji je najbolji izbor za Srbiju?

Od država članica EU se očekuje da uspostave odgovarajući sistem za upravljanje, kontrolu i reviziju upotrebe ESI fondova na svojoj teritoriji imenovanjem obavezujućih tela (telo za upravljanje, telo za odobravanje i telo za reviziju) i neobavezujućih tela (koordinaciono telo i posredničko telo),¹⁶ koji zajedno čine institucionalni okvir za upravljanje ESI fondovima. Važno je istaći da je u stručnoj javnosti rašireno shvatanje da ne postoji univerzalni model institucionalnog okvira za upravljanje ESI fondovima primenljiv u svim državama članicama EU.¹⁷ Međutim, nesumnjivo je da postojeći pravni i institucionalni okvir države članice, odnosno njena unutrašnja organizacija i podela nadležnosti utiču i na institucionalni okvir za upravljanje ESI fondovima¹⁸. Suština odluke kada je u pitanju institucionalni okvir za upravljanje ESI fondovima odnosi se na definisanje tela za upravljanje, posrednička tela i (ne)postojanje koordinacionog tela. Odluka o broju i vrsti operativnih programa utiče na broj tela za upravljanje. Jednim operativnim programom upravlja u gotovo svim slučajevima jedno upravljačko telo. U zavisnosti od odluke o operativnim programima¹⁹, moguće je utvrditi i vrste modela institucionalnog okvira za upravljanje ESI fondovima, i to²⁰:

- sektorski ili teritorijalni;
- centralizovan ili decentralizovan;
- koncentrisan ili dekoncentrisan;
- kombinacija navedenih modela.

Sektorski model podrazumeva operativne programe usmerene na jedan ili više sektora (sektorski pristup ili sektorska koncentracija), dok teritorijalni model podrazumeva operativne programe usmerene na jedan ili više regiona (teritorijalni pristup ili geografska koncentracija). Centralizovan model podrazumeva upravljanje od strane organa na centralnom nivou, dok decentralizovani model podrazumeva upravljanje od strane organa na regionalnom nivou. Prema mišljenju autora koncentrisani model podrazumeva ograničen broj operativnih programa, odnosno upravljačkih tela (do tri u okviru ERDF i jedan za ESF), dok dekoncentrisani model podrazumeva veći broj operativnih programa, odnosno upravljačkih tela od koncentrisanog modela. U Aneksu 2 prikazane su ključne karakteristike za svaki od mogućih institucionalnih modela u odnosu na ključne karakteristike od značaja za apsorpciju ESI fondova²¹.

U većini slučajeva sektorski model podrazumeva centralizovano upravljanje, a teritorijalni decentralizovano. Koncentracija OP dovodi do ograničenog broja upravljačkih tela i potencijalno većeg broja posredničkih tela u odnosu na upravljačka. Međutim, čak i u tom slučaju sprovođenje projekata koji se finansiraju iz OP u nadležnosti je organa (posredničkih tela) koji su resorno nadležni za određenu oblast. S druge strane, ovaj model dovodi do potrebe za koordinacijom većeg broja institucija od strane upravljačkog tela, kako prilikom izrade OP, tako i prilikom njegovog sprovođenja. Prilikom donošenja odluke o izboru adekvatnog modela treba voditi računa da je jedan od najvećih problema u početnom periodu funkcionisanja institucionalnog okvira za upravljanje ESI fondovima nedovoljan broj obučeni kadrova u administraciji, što upućuje na to da u ovoj fazi centralizovani i koncentrisani model ima prednost u odnosu na decentralizovani i dekoncentrisani model.²² Međutim, tokom vremena i razvojem koordinacije između institucija raste mogućnost za dekoncentraciju institucionalnog okvira.²³

Ono što je činjenica je da u svim državama članicama EU organi na centralnom nivou igraju važnu ulogu u upravljanju EU fondovima. Ministarstva su bar uključena u nadzor nad pripremom programa, plaćanja, praćenja i ocenjivanja. Međutim, u nekim državama članicama, uloga organa na centralnom nivou u upravljanju EU fondovima je izuzetno jaka. Ovo je slučaj naročito u onim državama članicama gde je domaći sistem za upravljanje regionalnim razvojem pretežno na centralnom nivou. Iako se neke nadležnosti delegiraju drugim organima, organi na centralnom nivou uglavnom obavljaju funkciju upravljačkih tela, organizuju i koordiniraju rad odbora za praćenje i donose odluke o alokaciji sredstava. U Tabeli 2 predstavljeni su modeli upravljanja ESI fondovima u državama koje su pristupile EU u proširenjima EU 2004–2013.

Tabela 2.
Modeli upravljanja ESI fondovima za period 2007–2013

Država	Model
Bugarska	Pretežno sektorski, centralizovan i dekoncentrisan
Estonija	Sektorski, centralizovan i koncentrisan
Mađarska	Kombinovan, centralizovan i dekoncentrisan
Poljska	Pretežno regionalni, pretežno decentralizovan i dekoncentrisan
Rumunija	Pretežno regionalni, decentralizovan i dekoncentrisan
Slovačka	Pretežno sektorski, centralizovan i dekoncentrisan
Slovenija	Kombinovan, centralizovan i koncentrisan
Češka	Pretežno regionalni, centralizovan i dekoncentrisan
Hrvatska	Sektorski, centralizovan i koncentrisan

Napomena: pretežno može da se čita i kombinovan, jer u nekim slučajevima obuhvata i teritorijalne programe.

Kao što je rečeno, imenovanje i/ili formiranje koordinacionog tela nije obavezujuće²⁴ i proizilazi iz potrebe za boljom koordinacijom. Međutim, novouspostavljeni sistem za upravljanje ESI fondovima zahteva postojanje koordinacionog tela pozicioniranog na takav način da ima značajna ovlašćenja i političku podršku.²⁵ Uspostavljanje ovakvih tela pokazalo se kao dobra praksa u prethodnom programskom periodu, naročito u državama sa složenim sistemima upravljanja velikim brojem operativnih programa kako bi se obezbedilo usklađeno delovanje svih tela i osigurala sinergija njihovih aktivnosti. Naime, od država članica se očekuje da, pored operativnih programa, pripreme i Sporazum o partnerstvu koji obezbeđuje da su ESI fondovi usklađeni sa ciljevima EU, da su utvrđena ex-ante merila i instrumenti za njihovo praćenje, da je obezbeđena koordinacija između kohezione politike i relevantnih nacionalnih, sektorskih i regionalnih politika, da postoji koordinacija između operativnih programa, kao i između ESI i drugih fondova EU, kao što su sredstva namenjena poljoprivredi i ruralnom razvoju, intervencije EIB-a i drugi finansijski instrumenti. Navedene obaveze su istovremeno i glavni poslovi koordinacionog tela. Što se tiče Srbije, važno je napomenuti da koordinacija politika predstavlja „znatan izazov“²⁶ što može imati efekta i na efikasno funkcionisanje sistema upravljanja ESI fondovima. U ovom trenutku, koordinacija politika je podeljena između Sekretarijata za javne politike, Generalnog sekretarijata Vlade (Sektor za planiranje, nadzor, koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom integracije u EU i Glavni pregovarački tim), Kancelarije za evropske integracije, kao i Ministarstva finansija.

Država članica EU može da delegira upravljanje dela operativnog programa sa upravljačkog tela na posredničko telo/tela. I pored prenetih nadležnosti, upravljačko telo snosi sveobuhvatnu odgovornost. Obim i sadržina prenesenog ovlašćenja (npr. sprovođenje javnih poziva) utvrđuju se sporazumom između upravljačkog i posredničkog tela. Posrednička tela mogu biti i ministarstva, ali su to uglavnom tela koja se stručno bave sprovođenjem određenih projekata, npr. nacionalne službe za zapošljavanje, specijalizovane agencije, fond za životnu sredinu, javna preduzeća, regionalna administracija itd. Broj posredničkih tela zavisi od institucionalnog okvira države članice, kao i od kapaciteta i znanja neophodnih za obavljanje poslova u vezi sa upravljanjem ESI fondovima. Veći broj institucija definitivno omogućava bolji rad sa ciljnim grupama i efikasniju implementaciju politika na terenu, međutim, ukoliko ne postoji dovoljan kapacitet, moguće su greške u radu i sve troškove onda mora da nadoknadi država iz budžeta.²⁷ U ovom trenutku, što je i normalno, Srbija nema posrednička tela u smislu zahteva kohezivne politike. Trenutno u Srbiji poslove sprovođenja postupka javnih nabavki, ugovaranja, vršenja plaćanja, računovodstva, praćenja sprovođenja ugovora i finansijskog izveštavanja u vezi sa nabavkom usluga, robe, radova i grantova koji se finansiraju iz IPA sredstava obavlja Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU Ministarstva finansija. Međutim, već u ovom trenutku moguće je, ali i potrebno, definisati okvirni institucionalni okvir na nivou posredničkih tela u odnosu na oblasti podrške koje će biti finansirane iz ESI fondova i postojeće institucije. U Tabeli 3 dat je pregled mogućih posredničkih tela u odnosu na oblast podrške koji se finansiraju iz ESI fondova. Predlog mogućih tela je indikativan i dat na osnovu nadležnosti predloženih institucija, kao i njihovog dosadašnjeg iskustva u korišćenju pretpristupne pomoći EU.

Tabela 3.
Pregled institucija koje potencijalno mogu obavljati funkciju posredničkog tela u Srbiji

Oblast podrške	Moguće posredničko telo	Obrazloženje
Saobraćajna infrastruktura	Putna infrastruktura: Putevi Srbije Železnička infrastruktura: ŽS Infrastruktura	Izbor posredničkih tela će zavisi i od prioriteta u sektoru saobraćaja u momentu ulaska u EU.
Infrastruktura u oblasti životne sredine	U potpunosti neadekvatan institucionalni okvir. U ovom trenutku jedina opcija je Direkcija za vode.	Već sprovode ovu vrstu projekata koje finansira EU u oblasti izgradnje postrojenja za prečišćavanje voda
Infrastruktura u oblasti energetike	EMS/EPS	Izbor posredničkih tela će zavisi i od prioriteta u sektoru energetike u momentu ulaska u EU.
Poslovna i socijalna infrastruktura	JUP Istraživanje i razvoj d.o.o.	Već sprovode ovu vrstu projekata koje finansira EIB, CEB i EU u oblastima naučno-istraživačke infrastrukture, stambenog zbrinjavanja i renoviranja škola. Akreditovan organ od strane CEB-a.
Podrška MSP, inovacijama, i istraživanju i razvoju	Fond za razvoj i/ili Inovacioni fond	Već sprovode aktivnosti podrške MSP i inovacijama. Pri tome, Inovacioni fond je deo akreditovanog IPA sistema.
Aktivne mere za zapošljavanje	Nacionalna služba za zapošljavanje	Već sprovode aktivne mere zapošljavanja koje se finansiraju iz budžeta i IPA.

Oblast podrške	Moguće posredničko telo	Obrazloženje
Projekti u oblasti obrazovanja	Neadekvatan institucionalni okvir. Moguća opcija je Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja	
Projekti u oblasti socijalne politike	Neadekvatan institucionalni okvir. Moguća opcija je Republički zavod za socijalnu zaštitu	
Tehnička pomoć u oblasti javne uprave (uključujući i vladavinu prava)	Sektor za ugovaranje i finansiranje programa finansiranih sredstvima EU	Realno je očekivati da će Srbija i po pristupanju EU imati potrebu za jačanjem institucionalnih kapaciteta u oblasti javne uprave. Već ugovaraju ovu vrstu projekata koji se finansiraju iz IPA. Akreditovana unutrašnja jedinica.

Navedeni okvirni institucionalni okvir na nivou posredničkih tela u odnosu na oblasti podrške koje će biti finansirane iz ESI fondova i postojeće institucije ne uzima u obzir pojedine unutrašnje jedinice koje postoje u okviru drugih organa (npr. Sektor za investicije u infrastrukturne projekte Ministarstva privrede) koje bi lako mogle da se integrišu u funkcionalan sistem, niti organe čije aktivnosti se ne uklapaju u očekivane oblasti podrške, a čija pravna forma i nadležnosti mogu biti prilagođeni potrebama (npr. Građevinska direkcija Srbije).

Manje sporne odluke pri izboru adekvatnog modela za upravljanje ESI fondovima vezane su za uspostavljanje tela za odobravanje (*certifying authority*), koje je u državama u organu koji se bavi upravljanjem javnim finansijama, kao i tela za reviziju (*audit authority*), koje je u svim državama u sastavu organa koji se bavi eksternom revizijom ili kao poseban organ. Postojeći pravni i institucionalni okvir države članice, odnosno njena unutrašnja organizacija i podela nadležnosti utiče na odluku da li su ova tela na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou. U Tabeli 4 predstavljen je broj institucija uključenih u upravljanje ESI fondovima na osnovu odabranog modela u državama koje su pristupile EU 2004. i 2017. godine.

Tabela 4.
Ilustracija broja institucija uključenih u upravljanje ESI operativnim programima (2007–2013)²⁸

Država	Budžet (u milij. evra)	ERDF/CF budžet (u milij. evra)	Broj OP	Broj organa uključenih u upravljanje programom	Broj organa uključenih u sertifikaciju	Broj organa uključenih u reviziju
Bugarska	6,6	5,5	5	7	1	1
Estonija	3,6	3,0	2	16	1	1
Mađarska	25,0	21,2	13	20	1	1
Poljska	70,6	55,5	20	74	17	17
Rumunija	18,9	15,5	5	34	1	1
Slovačka	11,6	9,8	9	24	1	16
Slovenija	3,9	3,3	2	8	1	1
Češka	26,5	22,5	14	24	1	1

Pored institucionalnih modela, važno pitanje koje treba imati u vidu prilikom formiranja institucionalnog okvira je i odluka o vrsti administrativnog sistema koji može biti paralelan, integrisan ili kombinacija dva modela (usklađen). U paralelnom sistemu programima i projektima upravljaju institucije, odnosno njihove unutrašnje jedinice, koje su osnovane u cilju sprovođenja EU fondova. U integrisanom sistemu nacionalni sistem planiranja i institucionalnog upravljanja programima i projektima koristi se i za upravljanje EU fondovima. Kombinovani sistem podrazumeva da sistem upravljanja EU i nacionalnog finansiranja jeste uspostavljen i funkcionira paralelno, ali na koordinisan način. Nesumnjivo da integrisani i kombinovani pristup doprinose većoj strateškoj usklađenosti domaćih i EU politika i doprinose razmeni iskustava koji mogu da unaprede efikasnost i smanje troškove. Međutim, tamo gde su nadležnosti koncentrisane u jednom organu i različiti izvori finansiranja se koordiniraju, postoji veći rizik od birokratizacije i kompleksnosti sistema.²⁹

Veoma važno pitanje prilikom formiranja, unapređenja, održivosti i funkcionalnosti institucionalnog okvira predstavljaju i administrativni troškovi. Procenjuje se da ukupni administrativni troškovi za upravljanje kohezionom politikom (javna tela, zaposleni, spoljne usluge, konsultantske usluge i *overheads*/opšti trošak) iznose 12,5 milijardi evra ili 3–4% ukupnih prihvatljivih troškova. Procenjuje se da obim posla javnih tela iznosi 170.000 osoba po godini ili 0,44 osoba po godina na milion evra ukupnih prihvatljivih troškova.³⁰ U većini država, odnosno operativnih programa, prosečni godišnji troškovi po jednoj osobi kreću se između 17.000 i 50.000 evra. Kada su u pitanju ERDF sredstva, procenjuje se da jedna osoba upravlja sa 8,8 do 21,5 miliona evra.³¹ Međutim, činjenica je da sve države članice koriste sredstva tehničke pomoći za sufinansiranje administrativnih troškova u vidu finansiranja plata, dodataka na plate ili nagrada.³²

Vrsta administrativnog sistema utiče i na visinu administrativnih troškova. S tim u vezi, prednost paralelnog sistema je u funkcionisanju jedinstvenog sistema za sprovođenje operativnog programa. Na ovaj način promoviše se transparentnost i usklađenost sistema, i osigurava predvidljivost i lakša održivost administrativnih troškova. Međutim, paralelni sistem, po definiciji, podrazumeva veće administrativne troškove zbog formiranja novih/paralelnih struktura i procedura. Iako je lakše utvrditi troškove kroz ovaj pristup, dodatan izazov je koordinacija sa drugim nacionalnim razvojnim inicijativama. Prednost integrisanog modela je oslanjanje na već postojeći institucionalni okvir. Teoretski, koristeći postojeći administrativni sistem i postojeće znanje i iskustvo govori u prilog manjih troškova ovog sistema. Korišćenje jedinstvenog sistema za domaće i EU izvore finansiranja doprinosi pojednostavljanju administrativnih procesa. Međutim, u praksi analize pokazuju da su obim posla i troškovi približno isti bez obzira na administrativni sistem.³³

Kada je u pitanju visina administrativnih troškova u odnosu na modele upravljanja strukturnim i kohezionim fondovima može se zaključiti da:

- Centralizovani model omogućava uštede, standardizovan pristup i upotrebu ograničenog broja institucija. S druge strane, veći je i pritisak na administrativne kapacitete na centralnom nivou. Isto tako, dodavanje novih nadležnosti na centralnom nivou može dovesti do dodatnih troškova ukoliko takvi poslovi već postoje na nižim nivoima.
- Decentralizovani model omogućava manji pritisak na administraciju na centralnom nivou i moguće su određene uštede kroz fleksibilnu, horizontalnu i fokusiranu implementacionu strukturu. Međutim, ovaj model dovodi do stvaranja velikog broja institucija, manja je standardizacija pristupa i manji je prostor za uštede. Isto tako, ovaj model dovodi do akumulacija administrativnih nivoa i dupliranja nadležnosti.
- Kombinovani model može da doprinese potencijalnim uštedama raspodelom nadležnosti na nekoliko nivoa, ali koordinacija između centralnog i regionalnog nivoa doprinosi dodatnim troškovima.

5. Zaključna razmatranja i preporučeni model za upravljanje ESI fondovima u Republici Srbiji

Pored izvedenih zaključaka koji proizilaze iz analize predstavljene u prethodnom delu teksta i pregleda trenutne situacije u Srbiji, postoji i određen broj pretpostavki koje se moraju uzeti u obzir da bi se definisale preporuke primenjive za Srbiju. Pretpostavke koje bi trebalo uzeti u obzir su:

- Obezbeđeno efikasno i efektivno funkcionisanje sistema za upravljanje pretpostupnim fondovima EU;
- Sektorski pristup će ostati glavna IPA vodilja³⁴;
- Sektorska budžetska pomoć neće postati pretežni oblik planiranja i sprovođenja IPA;
- Institucionalni okvir za upravljanje ESI fondovima neće pretrpeti značajne izmene u periodu posle 2020. godine;
- Imajući u vidu veličinu Srbije i njene administracije, jedan OP za sve ESI fondove nije prihvatljiva opcija za EK.

Kancelarija za evropske integracije, kao koordinaciono telo za poglavlje 22, trebalo bi da pokrene diskusiju u okviru pregovaračke grupe za poglavlje 22, između ostaloga, o optimalnom broju operativnih programa i upravljačkih tela, budućim posredničkim telima i (ne)postojanju koordinacionog tela.

Kao što je već rečeno, svrha ove analize nije da utvrdi postojeće institucije koje će činiti upravljačku strukturu za ESI fondove, već da utvrdi principe i optimalni model institucionalnog okvira primenjiv u slučaju Republike Srbije. Još jednom je bitno napomenuti da će na odluku o institucionalnom okviru na nivou koordinacionog tela i tela za upravljanje uticati i momenat pristupanja Srbije EU i pravila kohezione politike koja će biti važeća u datom trenutku, zatim odluka o prioritetima za finansiranje iz ESI fondova, kao i politička situacija u zemlji u datom trenutku (npr. nakon izbora donosi se novi Zakon o ministarstvima, čime se uglavnom vrše izmene nadležnosti i strukture ministarstava). U svakom slučaju, jasno je da će unutrašnje jedinice koje se trenutno bave upravljanjem IPA projektima u okviru pojedinih državnih organa prerasti u strukture koje će se baviti upravljanjem ESI fondovima u okviru državnih organa koji će postojati u trenutku pristupanja Srbije EU. Iz tog razloga, od suštinskog je značaja jačati kapacitete ovih unutrašnjih jedinica kako bi one bile osposobljene da obavljaju poslove bez obzira na institucije u kojima će se nalaziti.

Suština odluke kada je u pitanju institucionalni okvir za upravljanje kohezionom politikom odnosi se na izbor modela za upravljanje ESI fondovima: sektorski ili teritorijalni ili kombinovan, centralizovan ili decentralizovan ili kombinovan, koncentrisan ili dekoncentrisan, kao i na položaj tela za upravljanje, posredničkih tela i (ne)postojanje koordinacionog tela u takvom modelu. Već sada je jasno da će Ministarstvo finansija obavljati poslove tela za odobravanje, a Kancelarija za reviziju programa finansiranim sredstvima EU tela za reviziju.

Autori smatraju da bi model za upravljanje ESI fondovima koji bi najbolje bio primenljiv u slučaju Republike Srbije u finansijskoj perspektivi neposredno nakon pristupanja Srbije EU bio: sektorski, centralizovan, koncentrisan i kombinovan. U praksi to bi značilo da :

- treba da postoji do tri operativna programa i istovremeno do tri upravljačka tela u okviru ERDF i Kohezionog fonda, i jedan operativni program i istovremeno jedno telo za upravljanje u okviru ESF;

- operativni programi bi bili usmereni na jedan ili više sektora;
- institucije za upravljanje ESI fondovima bi bile formirane na centralnom nivou.
- Kombinovani sistem upravljanja EU i nacionalnog finansiranja bi bio uspostavljen i funkcionisao bi paralelno, ali na koordinisan način.

Obrazloženje za ovakav model proizilazi iz trenutnog administrativnog okvira, kao i stanja institucija u Srbiji koje su uključene u sistem upravljanja pretpristupnim fondovima EU, a u odnosu na zahteve mogućih modela upravljanja ESI fondovima. Naime, planiranje politika u Srbiji zasnovano je pretežno na sektorskim strategijama na nacionalnom nivou (trenutno ih ima preko 100), dok istovremeno u Srbiji ne postoji jasna politika teritorijalnog/regionalnog razvoja. Trenutno postoje strategije lokalnog i eventualno međuopštinskog razvoja, a sam Zakon o regionalnom razvoju je neprimenjiv u praksi.

U prilog primene centralizovanog modela ukazuju činjenice da su Institucije za upravljanje IPA koje će „prerasti“ u institucije za upravljanje ESI fondovima već formirane na centralnom nivou. Pored toga, većina nadležnosti nad poslovima od interesa za ESI fondove nalazi se na centralnom nivou (npr. planiranje, budžetiranje, odobravanje projektne dokumentacije za velike projekte, upravljanje kapitalnim projektima), dok su ograničeni poslovi preneti autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama. Administrativni regioni su Beograd i Vojvodina, međutim, institucije na ovim nivoima nisu osposobljene za samostalno upravljanje EU fondovima, niti trenutno upravljaju značajnijim projektima koji se finansiraju iz drugih sredstava. Argumenti za primenu sektorskog modela nalaze se i u činjenici da se u Republici Srbiji pretpristupna pomoć IPA II, koju Srbija trenutno koristi, već zasniva na sektorskom pristupu.

Pored toga što predloženi model institucionalnog okvira za upravljanje ESI u Srbiji treba da bude centralizovan, on bi u fazi nakon pristupanja trebalo da bude i koncentrisan. Ključni razlog za izbor ovakvog modela leži u činjenici da ne postoji dovoljan broj obučanih kadrova u administraciji koji bi na efikasan način obavljali predviđene poslove. Pored toga, trenutno IPA sredstvima u Srbiji upravlja jedinstvena (jedna) operativna struktura. Odstupanje od trenutnog tj. koncentrisanog modela bi značilo da se „novi model“ prvi put uvodi i testira paralelno sa pristupanjem EU, što predstavlja odstupanje od preporuke da se institucionalni okvir bazira na već postojećim strukturama, a dodatno se povećavaju i troškovi i rizici od dupliranja funkcija. Treba napomenuti da i sa aspekta troškova Centralizovani model omogućava uštede, što u situaciji trenutne fiskalne konsolidacije u kojoj se Srbija trenutno nalazi, ali i potrebnog vremena do kada će postići fiskalnu stabilnost, svakako treba uzeti u obzir prilikom odabira modela za Srbiju.

Iako bi idealan scenario bilo postojanje integrisanog modela, nažalost nije realno očekivati da se celokupan sistem planiranja i sprovođenja javnih politika i budžetskih sredstava odmah prilagodi zahtevima kohezione politike. Iz tog razloga, realno je težiti kombinovanom sistemu koji bi se primenjivao u prvim godinama članstva Srbije u EU.

Kada je u pitanju položaj tela za upravljanje, posredničkih tela i (ne)postojanje koordinacionog tela, na osnovu iznetih argumenata u prethodnoj analizi autori smatraju da bi u početnoj fazi Republika Srbija trebalo da ima koordinaciono telo u vidu posebne institucije koja bi koordinirala uspostavljanje sistema za upravljanje ESI i obavljala ostale poslove iz nadležnosti koordinacionog tela. Imajući u vidu da u procesu uspostavljanja kao i u početnom periodu funkcionisanja sistema za upravljanje ESI fondovima postoji potreba za boljom koordinacijom, autori smatraju da bi u slučaju Srbije bilo poželjno uspostavljanje ovog tela kako bi proces uspostavljanja sistema efikasno protekao i obezbedilo usklađeno delovanje svih predviđenih struktura. Kako bi koordinaciono telo moglo uspešno da obavi sve predviđene poslove, neophodno je da ima političku snagu, što implicira njegovu pozicioniranost koja mu omogućava direktnu komunikaciju sa kabinetom predsednika Vlade.

Pored toga, upravljačka tela bi trebalo formirati na nivou ministarstava, dok bi poslove posredničkih tela obavljale institucije specijalizovane za upravljanje projektima u određenim oblastima. Već u ovom trenutku je potrebno definisati institucionalni okvir na nivou posredničkih tela kako bi se jačali tehnički kapaciteti ovih organa i istovremeno izbeglo stvaranje paralelnih struktura prema potrebama određenih finansijskih ili političkih elita u datom trenutku. Na ovaj način jasno bi se definisao institucionalni okvir na nivou posredničkih tela i u periodu do pristupanja EU omogućilo jačanje njihovih kapaciteta. Za svaki od organa koji su prikazani u Tabeli 3, trebalo bi uraditi dodatne analize kako bi se jasno utvrdili preduslovi za ispunjavanje svih kriterijuma za posrednička tela (npr. pravna forma, unutrašnje uređenje itd.). Njihove kapacitete bi trebalo jačati tako što bi ovi organi prihvatili način rada koji važi za EU fondove (primena odgovarajućih procedura, postojanje interne revizije, itd.) i u periodu na kratki rok svi projekti u datim oblastima koji se finansiraju iz budžeta i međunarodnih finansijskih institucija sprovedili od strane ovih organa (npr. Investicioni okvir za Zapadni Balkan). U periodu na srednji rok navedeni organi bi preuzeli i poslove ugovaranja i finansiranja IPA sredstava. Na ovaj način omogućilo bi se da po pristupanju Republike Srbije EU ovi organi nesmetano upravljaju ESI fondovima u oblastima za koje su specijalizovani.

Nakon inicijalne faze u funkcionisanju sistema i prevazilaženja početnih problema u finansijskoj perspektivi koja sledi nakon finansijske perspektive u kojoj će Srbija pristupiti EU, predloženi model za upravljanje ESI fondovima u Republici Srbiji bi mogao da bude: sektorski, centralizovan, dekoncentrisan i integrisan. Tokom vremena i razvojem kooordinacije između institucija raste mogućnost za integraciju sistema za upravljanje ESI u nacionalni sistem planiranja i institucionalnog upravljanja programima i projektima, kao i za dekoncentraciju tj. povećanje broja operativnih programa i uključivanje u sistem nižih nivoa javne uprave, pre svega na nivou posredničkih tela. Međutim, da bi se to postiglo, neophodno je u međuvremenu raditi na jačanju administrativnih kapaciteta svih nivoa javne uprave kako bi se sistem upravljanja integrisao i omogućio uključivanje nižih nivoa javne uprave u sistem posredničkih tela.

Bibliografske
napomene

(Endnotes)

- 1 Ivan Knežević, *Absorption Capacity of Serbia for Use of EU Funds: Practical Lessons from Slovakia*, Pontis Foundation and the Centre for Democracy, Belgrade, July 2010.
- 2 Izveštaj Evropske komisije o koheziji iz 2008. godine pokazuje da su u periodu 2000–2005. godine regioni koji su bili korisnici Strukturnih fondova u okviru prvog cilja kohezione politike (Konvergencija), zabeležili za 50% brži rast BDP-a po glavi stanovnika nego ostatak Evropske unije. Takođe, stopa nezaposlenosti je pala za tri procentna poena. Evidentne su i promene u privrednoj strukturi regiona, od tradicionalnih ka takozvanim sektorima budućnosti.
- 3 U okviru IPA II umesto termina „decentralizovano upravljanje“ koristi se termin „indirektno upravljanje“.
- 4 Formirana 2003. godine radi pružanja pomoći opštinama i javnim komunalnim preduzećima čiji su osnivači opštine da sakupe finansijska sredstva neophodna za realizaciju projekata od prioritetnog značaja za razvoj opštinske infrastrukture.
- 5 Formirano 2009. godine radi sprovođenja projekata finansiranih sredstvima dobijenih privatizacijom.
- 6 Formirani 2009. godine radi sprovođenja projekata saobraćajne infrastrukture koji se finansiraju sredstvima međunarodnih zajmova.
- 7 Formirana 2010. godine radi sprovođenja projekata u oblastima istraživanja i razvoja u javnom sektoru koji se finansiraju sredstvima međunarodnih zajmova.
- 8 Formirana 2010. godine radi sprovođenja projekata modernizacije škola koji se finansiraju sredstvima iz međunarodnih zajmova.
- 9 Formirana 2014. godine radi sprovođenja projekata u poplavljenim područjima koji se finansiraju iz domaćih i međunarodnih izvora.
- 10 Izveštaj o napretku za 2014. godinu.
- 11 „Centar Vlade“ čine: Kabinet premijera Vlade, Generalni sekretarijat Vlade, Sekretarijat za javne politike, Ministarstvo finansija i Kancelarija za evropske integracije.
- 12 Ognjen Mirić, *Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave – Oblast regionalne (kohezione politike)*, Stalna konferencija gradova i opština, 2015.
- 13 Peter Wostner, “European Policy Research Paper No. 64”, u: *The Microefficiency of EU Cohesion Policy*, European Policy Research Center, Glasgow, June 2008., str. 19.
- 14 Ibid, str. 23.
- 15 N+3 pravilo se primenjuje bez obzira na institucionalni model i broj OP. Vremenski okvir za sprovođenje svih projektnih aktivnosti od pripreme tenderske dokumentacije, pokretanja procedure i sprovođenje tendera, zaključenja ugovora, sprovođenja aktivnosti i plaćanja, izuzetno je ograničen. Iz tog razloga, naročito u slučaju određenih teškoća u korišćenju sredstava, mogućnost realokacije sredstava je od izuzetnog značaja.
- 16 Više o funkcijama upravljačkih tela možete pročitati u Aneksu 1.
- 17 *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds-Final Report*, ÖIR in association with LRDP and IDOM, 2003, str. 21.
- 18 Veća verovatnoća je da će se centralizovane države opredeliti za jedan model, dok države koje imaju administrativne regione za drugi model. Tako recimo, teritorijalni model je zastupljen u državama koje imaju dugu tradiciju administrativnih regiona (npr. Poljska).
- 19 Važna stvar koja utiče na broj operativnih programa, samim tim i na broj posredničkih tela jeste i isplativost kreiranja operativnih programa. Istraživanje Petera Vostnera iz juna 2008 (“European Policy Research Paper No. 64”, u: *The Microefficiency of EU Cohesion Policy*, European Policy Research Center, Glasgow) je pokazalo da bi u cilju isplativosti kreiranja operativnih programa trebalo voditi računa da operativni programi budu finansijski značajni, što u praksi znači da bi trebalo da budu definisani u nivou između 140 do 280 miliona evra.
- 20 Analiza operativnih programa i upravljačkih tela predstavljena je u Aneksu 1 (Tabela 2).
- 21 Ključne karakteristike: Priroda operativnih programa i koncentracija prioriteta; Broj institucija uključenih u upravljanje ESI fondovima; Odgovornost nad politikama i uključenim institucijama; Postupak i potrebno vreme da se pripremi i odobri jedan operativni program (međuinstitucionalne konsultacije, konsultacije sa partnerima, formalne i neformalne konsultacije sa EK i ex-ante evaluacija); Spremnost projekata

- u vreme pristupanja EU i potrebno vreme za njihovo odobrenje; Potrebno vreme za EDIS akreditaciju; Potrebno vreme za sprovođenje procedure javnih nabavki; Mogućnost realokacije ESI fondova u slučaju kašnjenja ili teškoća u planiranju i/ili sprovođenju projekata.
- 22 Peter Wostner, op. cit., str. 24.
- 23 Ibid., str. 27.
- 24 Član 123.8 CRP
- 25 Peter Wostner, op. cit., str. 27.
- 26 Izveštaj o napretku za 2014. godinu.
- 27 Peter Wostner, op. cit., str. 28.
- 28 Regionalno upravljanje u kontekstu globalizacije: analiza upravljačkih mehanizama i administrativnih troškova, SWECO International, 2010.
- 29 Ibid.
- 30 Ibid.
- 31 Izveštaj o sufinansiranju plata, bonusa i dodataka na platu iz strukturnih fondova za period 2007–2013, EK, Generalni direktorat za regionalnu politiku i urbanizam, 2014.
- 32 Ibid.
- 33 *Regionalno upravljanje u kontekstu globalizacije: analiza upravljačkih mehanizama i administrativnih troškova*, SWECO International, 2010.
- 34 U praksi sektorski pristup podrazumeva: definisane nacionalne politike/strategije za svaki od definisanih sektora; jasno definisan i funkcionalan institucionalni okvir sa vodećom institucijom na nivou sektora; uspostavljen mehanizam koordinacije nacionalnih institucija i donatora; postojanje srednjoročne budžetske perspektive i povezanost prioriteta sa izvorima finansiranja; uspostavljen mehanizam praćenja sprovođenja sektorskih strategija i projekata, kao i ocenjivanja njihove uspešnosti i efikasan, efektivan i transparentat sistem javnih finansija i postojanje projektovanog makrofinansijskog okvira u kom će sektorske politike biti sprovedene kao dva uslova koji su naročito bitni u slučaju budžetske pomoći.

Dodaci

Aneks 1

Strukture i funkcije tela za upravljanje ESI fondovima

<p>Telo za upravljanje (<i>managing authority</i>)</p>	<p>Telo za upravljanje (<i>managing authority</i>) može biti javno nacionalno, regionalno, lokalno telo ili pak privatno telo. Moguće da jedno upravljačko telo upravlja jednim ili sa više operativnih programa. Telo za upravljanje je odgovorno za pripremu i upravljanje operativnim programom u skladu sa principima odgovornog finansijskog upravljanja i osigurava nesmetano sprovođenje operacija koje doprinose realizacije definisanih mera, ciljeva i prioriteta. U tom smislu, ono razvija kriterijume za selekciju operacija kako bi se osigurao njihov doprinos specifičnim ciljevima i prioritetima. Stara se o tome da predložene operacije mogu biti finansirane iz odgovarajućih fondova, uključujući i procenu administrativnih, finansijskih i operativnih kapaciteta predlagača kojima obezbeđuje neophodne informacije i pruža podršku. Podržava rad odbora za praćenje (<i>monitoring committee</i>) dostavljanjem neophodnih informacija i pripremom izveštaja o sprovođenju operativnih programa. S tim u vezi, ovo telo upravlja odgovarajućim elektronskim sistemom koji sadrži podatke od značaja za praćenje, evaluaciju, finansijsko upravljanje i reviziju.</p>
<p>Tela za odobravanje (<i>certifying authority</i>)</p>	<p>Tela za odobravanje (<i>certifying authority</i>), koje može biti javno nacionalno, regionalno, ili lokalno telo, zaduženo je da verifikuje izjavu o troškovima i zahtev za isplatu i dostavi ih Evropskoj komisiji (EK). Drugim rečima, ovo telo potvrđuje da je izjava o troškovima tačna i potkrepljena odgovarajućom dokumentacijom te da su svi troškovi opravdani i nastali u skladu sa odgovarajućim pravilima. Na račun ovog tela uplaćuje se novac koji se potom prosleđuje (vodećem) korisniku (budući da ponekad može biti više korisnika te je neophodno definisati onog kome će se vršiti plaćanja).</p>
<p>Tela za reviziju (<i>audit authority</i>)</p>	<p>Tela za reviziju (<i>audit authority</i>) koje može biti javno nacionalno, regionalno ili lokalno telo, ali mora biti nezavisno od prethodna dva, zaduženo je da potvrdi efikasno i odgovorno funkcionisanje sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu.</p>
<p>Odbor za praćenje (<i>monitoring committee</i>)</p>	<p>Države članice takođe uspostavljaju odbor za praćenje koji će biti zadužen da prati efektivnost i obezbeđuje kvalitet sprovođenja operativnog programa zajedno sa telom za upravljanje programom. Odbor za praćenje odobrava kriterijume na osnovu kojih se vrši selekcija projekata i odobrava izveštaje o sprovođenju operativnog programa koji se dostavljaju Evropskoj komisiji.</p>
<p>Telo za koordinaciju (<i>coordinating body</i>)</p>	<p>Državama članicama je takođe ostavljena mogućnost da shodno svom pravnom i institucionalnom okviru uspostave i telo za koordinaciju (<i>coordinating body</i>) sa ciljem da osigura koordinaciju i informisanje Evropske komisije i koordinaciju aktivnosti različitih tela uspostavljenih u kontekstu upravljanja operativnim programima.</p>
<p>Posrednička tela (<i>intemediate bodies</i>)</p>	<p>Država može poveriti neke ili sve aktivnosti koje obavljaju telo za upravljanje i telo za odobravanje posredničkim telima (<i>intemediate bodies</i>) na osnovu odgovarajućeg sporazuma. Posrednička tela mogu biti javna ili privatna, što znači da to mogu biti organi uprave ili čak nevladine organizacije. Imenovanje ovih tela uslovljeno je postojanjem nezavisnog revizorskog izveštaja koji potvrđuje ispunjenost određenih kriterijuma koji se odnose pre svega na finansijsko upravljanje i kontrolu.</p>

Aneks 2

Pregled ključnih karakteristika za svaki od mogućih institucionalnih modela

Ključne stavke	Sektorski	Teritorijalni	Centralizovan	Decentralizovan	Koncentrisan	Dekocentrisan
Priroda OP i koncentracija prioriteta	Struktura OP i prioriteta definisani su prema sektorima. Regionalni i lokalni razvoj su horizontalne teme.	Struktura OP je definisana prema regionima. Prioriteti bi trebalo da budu postavljeni prema sektorima od značaja za region.	Upravljačka struktura nad OP je u institucijama na centralnom nivou.	Upravljačka struktura nad OP je u institucijama na regionalnom nivou.	Koncentracija prioriteta bi trebalo da obezbedi veće efekte.	Dekonzentracija prioriteta potencijalno umanjuje efekte.
Broj institucija	Zavisi od broja OP, odnosno odluke o koncentrisanom ili dekoncentrisanom pristupu.	Zavisi od broja regiona i odluke o koncentrisanom ili dekoncentrisanom pristupu.	Institucije su na centralnom nivou i njihov broj zavisi od odluke o koncentrisanom ili dekoncentrisanom pristupu.	Institucije su na regionalnom nivou i njihov broj zavisi od odluke o koncentrisanom ili dekoncentrisanom pristupu.	Do tri MA za ERDF i jedan za ESF. Broj posredničkih tela zavisiće od broja prioriteta i mera, kao i od broja tela koja mogu da budu posrednička tela.	Više od tri MA za ERDF i jedan za ESF ili do tri MA za ERDF i bar dva za ESF. Broj posredničkih tela zavisiće od broja prioriteta i mera, kao i od broja tela koja mogu da budu posrednička tela.
Odgovornost nad politikama i uključenim institucijama	Institucije snose sveobuhvatnu odgovornost za sektorske politike.	Institucije su odgovorne za politike prenete regionima. Za nacionalne politike odgovornost ostaje na institucijama na centralnom nivou.	Institucije snose sveobuhvatnu odgovornost za sektorske politike. Neophodna koordinacija za poslove prenete regionima, odnosno lokalnim samoupravama.	Institucije su odgovorne za politike prenete regionima. Za nacionalne politike odgovornost ostaje na institucijama na centralnom nivou. Neophodna koordinacija sa centralnim i lokalnim nivoom.	Moguće upravljanje od strane upravljačkog tela koje nije direktno odgovorno za sve prioritete iz OP, kao i postojanje posredničkih tela koje „resorno“ pripadaju drugim organima.	Veća verovatnoća da će operativnim programom upravljati resorni organ. Međutim, ovakav pristup smanjuje objektivnost nad teškim odlukama.

Ključne stavke	Sektorski	Teritorijalni	Centralizovan	Decentralizovan	Koncentrisan	Dekocentrisan
Postupak i vreme za pripremu i odobrenje OP	Zavisi od odluke o centralizovanom ili decentralizovanom, odnosno koncentrisanom ili dekoncentrisanom modelu.	Zavisi od odluke o centralizovanom ili decentralizovanom, odnosno koncentrisanom ili dekoncentrisanom modelu.	Verovatno jednostavnije, jer podrazumeva horizontalnu koordinaciju i vertikalnu po principu odozgo na dole.	Verovatno komplikovanije jer podrazumeva horizontalnu koordinaciju i vertikalnu po principu odozgo na dole i odozdo na gore.	Verovatno duže, jer je veći broj organa i partnera uključen. Međutim, lakše je ostvariti koordinaciju između prioriteta.	Moguće brže za svaki od OP, jer je manji broj organa i partnera uključen. Međutim, teže je ostvariti koordinaciju između prioriteta.
Spremnost projekata	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima
Potrebno vreme za odobrenje projekata	Zavisi od odluke o centralizovanom ili decentralizovanom, odnosno koncentrisanom ili dekoncentrisanom modelu.	Zavisi od odluke o centralizovanom ili decentralizovanom, odnosno koncentrisanom ili dekoncentrisanom modelu.	Verovatno brže, ali postoje rizik kašnjenja u slučaju aktivnosti koje zavise od regionalnog i/ili lokalnog nivoa (npr. urbanistička dokumentacija).	Duže u slučaju projekata koji nisu pod nadležnošću regionalnih vlasti. Postoji i rizik kašnjenja u slučaju aktivnosti koje zavise od lokalnog nivoa.	Verovatno brže, jer tela koja koordiniraju pripremu projekata i pribavljanje dozvola su pod nadležnošću ograničenog broja upravljačkih tela.	Verovatno duže, jer veći broj institucija koje koordiniraju pripremu projekata i pribavljanje dozvola su pod nadležnošću većeg broja upravljačkih tela.
EDIS akreditacija	Manja verovatnoća da posrednička tela nemaju odgovarajući kapacitet.	Veća verovatnoća da posrednička tela nemaju odgovarajući kapacitet.	Jednostavnija, jer akreditaciji ne podlaže odnos između centralnih i regionalnih vlasti.	Komplikovanija, jer akreditaciji podlaže i odnos između regionalnih i centralnih vlasti (država snosi krajnju odgovornost). Ako se NUTS II regioni ne poklapaju sa administrativnim regionima, uvodi se kombinovan sistem.	Potencijalno duža, ali i za manji broj institucija.	Potencijalno brža, ali mora da se sprovede za svaki OP posebno. U slučaju teškoća ili kašnjenja EDIS-a teža realokacija sredstava.

Ključne stavke	Sektorski	Teritorijalni	Centralizovan	Decentralizovan	Koncentrisan	Dekocentrisan
Vreme za javne nabavke	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima	U skladu sa važećim zakonodavstvom i EU standardima
Mogućnost realokacije	Veća fleksibilnost u slučaju višesektorskog OP-ija. Manja fleksibilnost u slučaju pojedinačnih sektorskih OP-a.	Veća fleksibilnost u slučaju teritorijalnog OP-ija sa više sektorskih prioriteta. Manja fleksibilnost između teritorijalnih OP-a.	Lakše je postići dogovor između institucija na centralnom nivou.	Teže je postići dogovor između institucija na regionalnom i/ili lokalnom nivou. Dogovor u većini slučajeva podrazumeva i centralni nivo.	U okviru jednog OP sa više prioriternih oblasti mnogo je lakše realocirati sredstva između prioriternih oblasti.	Finansiranje „zaključano“ na nivou OP i otežana realokacija sredstava između OP-a.

*Institucionalni modeli upravljanja kohezionom politikom –
predlog modela za Srbiju*

Izdavač

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

Za izdavača

Maja Bobić

Autori

Ognjen Mirić
Ivan Knežević

Urednik

Ivan Knežević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribač
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić

Beograd, septembar 2015.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji je delimično je podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo u saradnji sa Think Tank Fund programom Fondacija za otvoreno društvo. Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji, Fondacije Institut za otvoreno društvo niti Fondacija za otvoreno društvo.