



## Evropski pokret Srbija

### Izveštaj sa konferencije "Instrument za pretpristupnu pomoć IPA II 2014-2020: Nove mogućnosti i novi izazovi u procesu pregovora Srbije sa EU"

15. decembar 2014.

Evropski pokret u Srbiji u saradnji sa Fondacijom Fridrih Ebert organizovao je 9. decembra 2014. godine u Aeroklubu u Beogradu, međunarodnu konferenciju koja se bavila predstavljanjem instrumenta za pretpristupnu pomoć IPA II za period 2014-2020. godine. Na konferenciji je bilo reči o glavnim promenama koje ovaj instrument donosi u narednom periodu, kao i koji faktori mogu uticati na kvalitet apsorpcije sredstava i o tome koje su ključne naučene lekcije do sada.

Skup je otvorila **Maja Bobić**, generalna sekretarka Evropskog pokreta u Srbiji, podsećanjem da finansijska podrška EU ima za cilj podrži usklađivanje sa zakonodavstvom EU i neophodne reforme. Sam proces pregovora je prilika da se čitavo društvo reformiše i uredi kako bismo mogli da govorimo o modernoj i razvijenoj Srbiji. Ona je napomenula da je i proces programiranja i monitoringa korišćenja EU sredstava, proces učenja za domaću administraciju od koje u ogromnoj meri zavisi i sama i efikasnost korišćenja ovih sredstava.



Šef Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, **Majkl Davenport**, je naglasio da iako je IPA II program u velikoj meri nastavak modela IPA I ona ipak donosi i određene novine. Naročita pažnja će biti posvećena tome kako zemljama kandidatima pomoći da što efikasnije ispune političke i ekonomske kriterijume za članstvo, poput uspostavljanja efikasnog pravosuđa, reforme državne uprave ili zaštite životne sredine. Instrument IPA II će pored toga podržavati i regionalnu i prekograničnu saradnju. Glavna karakteristika ovog ciklusa jeste pojačani strateški pristup pri programiranju. Po rečima ambasadora **Davenporta**, biće od ključne važnosti uskladiti proces reformi sa razvojnim prioritetima zemlje i ujedno same sektore približiti evropskim standardima. Naglasio je da se posebna pažnja mora posvetiti postizanju komplementarnosti kako između sektora i programa tako i u aktivnostima vlade, civilnog društva i donatorske zajednice. Potrebna



## Evropski pokret Srbija

je i veća strateška orijentisanost kao i pojačana koordinacija među najznačajnijim akterima.

Zamenik direktora Kancelarije za evropske integracije, **Srđan Majstorović**, izrazio je nadu da će i ovaj instrument predstavljati dodatni podsticaj razvoju zemlje, a ne dodatno komplikovanje. On je naveo da je za Srbiju u periodu 2014-2020. godine, predviđeno 1,5 milijardi evra iz fondova IPA tj. nešto iznad 200 miliona evra godišnje. U skladu sa zaslugama, moguće je da se korisnicima sredstava dodele i određena dodana sredstva, ukoliko se korisnici sredstava pokažu uspešnim u korišćenju dodeljenih sredstava. Sredstva iz IPA II će biti korišćena u skladu sa sektorskim pristupom koji znači da će se prestati sa finansiranjem pojedinačnih projekata i da će se preći na finansiranje sektora za koje je procenjeno da su od velike važnosti za razvoj zemlje. U proces programiranja je dodat još jedan korak koji zahteva pripremu višegodišnjih planskih dokumenata u kojima će se definisati prioriteti po sektorima kao i srednjeročni pokazatelji uspešnosti u realizaciji. Dodatna novina je i sektorska budžetska podrška bitna za zemlju koja je u procesu pregovora. Nacionalni program ekonomskih reformi koji će zemlje kandidati za članstvo morati da definišu po rečima **Majstorovića** će biti ključni dokument koji je trenutno u izradi i koji će sadržati mere koje su makroekonomskom i fiskalnom domenu kao i pitanja unapređenja konkurentnosti, rasta privrede i nova zapošljavanja. Ovaj program će suštinski predstavljati korak bliže obavezama koje će Srbija morati da ispunjava kada bude bila članica EU.

Drugi panel je bio posvećen analizi dosadašnjih iskustava Srbije u korišćenju EU fondova kao i potencijalnim izazovima koje je neophodno zaobići u narednom periodu. **Milena Radomirović**, šefica odseka u odeljenju za koordinaciju razvojne pomoći pri Kancelariji za evropske integracije, naglasila je kako je proces programiranja dinamičan i promenljiv i da sama efikasnost iskorišćavanja fondova zavisi od naše sposobnosti prilagođavanja.



„U novom finansijskom periodu ćemo morati znatno koncentrisanije da koristimo sredstva, budući da je obim obaveza koje donosi sam proces pregovora sa EU znatno veći. Nova je i ta okolnost da je Evropska komisija jasno naglasila da će se srednjeročno vršiti evaluacije uspešnosti korišćenja sredstava i da će dalji obim dostupnih sredstava biti u direktnoj vezi sa ocenom uspešnosti. Ovakva situacija donosi određeni nivo rizika po nas, ali ujedno i podsticaj da pažljivo programiramo i



## **Evropski pokret** Srbija

implementiramo projekte koji bi se finansirali iz ovih fondova.“, rekla je **Radomirović**. Osvrćući se na sistem decentralizovanog upravljanja sredstvima, ona je naglasila da je ovaj sistem delimično na snazi od 2013. godine, ali da mi još uvek nismo imali iskustva iz prakse tj. ne znamo zasigurno kako izgleda kada sredstva budu dodeljivana preko domaćih institucija. Ona se složila sa ocenom da je neophodno znatno strateško opredeljenje, dobra saradnja svih strana i naročito dalje osnaživanje kapaciteta i kreiranje podsticajne politike zadržavanja kadrova.

**Holger Šreder**, šef sektora za saradnju pri Delegaciji Evropske unije u Republici Srbiji, je naglasio kako je i IPA II zapravo samo sredstvo koje ima jednostavan cilj da podrži zemlje kandidate na njihovom putu ka EU. Ovim fondovima se mogu podržati ključne promene u društvu i izazovi koje donose reforme u vladavini prava, jačanje saradnje sa civilnim društvom, restrukturiranje privrede i slična suštinska pitanja na kojima zemlje kandidati za članstvo moraju da rade. Takođe je rekao kako je IPA II rezultat učenja iz prethodnog perioda kada je na snazi bila IPA I i koja je i sama bila rezultat učenja iz proširenja koja su joj prethodila. Novi instrument mora biti dovoljno fleksibilan i prilagođen svakoj pojedinačnoj zemlji kako bi efekti korišćenja sredstava bili značajni.

On je napomenuo da Delegacija upravlja sa 600 ugovora koji se finansiraju iz pretpristupnih sredstava EU namenjenih Srbiji, što dodatno pokazuje kakve će izazove imati domaća administracija kada upravljanje fondovima bude preuzela na sebe.

**Ognjen Mirić**, regionalni menadžer za Zapadni Balkan i Tursku pri Nemačkoj organizaciji za međunarodnu saradnju-GIZ, podsetio je da smo do sada isprogramirali oko 1,5 milijarde eura i da je sam nivo iskorišćenosti ovih sredstava na veoma visokom nivou dok je povoljan i balans između tehničke pomoći (45% ukupno odobrenih sredstava) i investicionih projekata (55% ukupnih sredstava). Problem je u tome što strateški okvir za IPA fondove koji se zasniva na nacionalnim dokumentima, iako unapređen, nije u potpunosti adekvatan budući da imamo više od 105 strategija koje su međusobno neusklađene, nema jasne prioritizacije.

On se takođe osvrnuo i na problem nepostojanja politike zadržavanja kvalitetnih kadrova kojih nema dovoljno a od kojih će direktno zavisiti apsorpcija sredstava. Naveo je primer da je Poljska uspešna u apsorpciji sredstava upravo zato što ima jasnu politiku zadržavanja kadrova i na centralnom i na lokalnom nivou. Postoji po njegovom mišljenju opasnost od lošeg institucionalnog okvira i preklapanja nadležnosti. Takođe će potencijalni problem biti i nepostojeća projektna dokumentacija.

Na opasnosti koje donosi sa sobom nedovoljna posvećenost politici zadržavanja kadrova, osvrnuo se i **Andrija Pejović** iz Evropskog projektnog centra koji je



## **Evropski pokret** Srbija

napomenuo da je trenutno neophodno da se zaposli bar 121 osoba u nacionalnoj administraciji koja bi se bavila obavezama koje donosi indirektno upravljanje sredstvima EU. On je napomenuo da česte promene institucionalnom okviru imale značajne implikacije na korišćenje sredstava iz IPA fondova tako da se dolazi do situacije da se svake godine kada se ulazi u proces programiranja, veliki broj ljudi krene da radi bez dovoljnog predznanja o IPA fondovima. Istraživanja su pokazala da smo od 2004 godine imali 36 projekata vrednih i po više desetina miliona eura predviđenih da pomognu domaćim institucijama osposobe kadrove sposobne da programiraju, implementiraju i nadgledaju sredstva iz ovih fondova koji bi nakon nekog vremena bili prinuđeni da napuste državnu upravu u nedostatku efikasne politike zadržavanja kadrova. Pejović je rekao da trenutno postoji i oko 150 miliona eura koji nisu iskorišćeni zbog zastoja u programiranju i nedovoljno dobro rešenih pitanja unutar domaćih institucija.

**Bojan Živadinović** iz Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, rekao je kako je politička nestabilnost posebno važna lekcija iz prethodnog perioda 2007-2013 i dalje se takva situacija nastavlja budući da se samo u Ministarstvu poljoprivrede od 2007. do sada promenilo 7 ministara. U proteklom periodu oblast poljoprivrede je karakterisala neusklađenost i u strateškom smislu. Cilj nam je da kroz pristupne pregovore do 2020. godine našu poljoprivredu i politiku subvencija približimo očekivanim sredstvima iz zajedničke poljoprivredne politike EU a s druge strane da sam koncept približimo i podignemo ih na viši nivo. To znači preusmeravanje nekih mera koje mi koristimo u poljoprivredi i danas i njihovo usaglašavanje sa zahtevima zajedničke poljoprivredne politike i podizanje podrške u finansijskom smislu. To je težak proces, ali ćemo morati da istrajemo u istom. Stručna javnost bi trebalo da pruži veću podršku u reformskim procesima. Potrebno je napraviti suštinski zaokret u našoj agrarnoj politici.

Treći panel je bio posvećen pitanjima kako uspostaviti funkcionalan sistem i formirati administrativne kapacitete kako bi se poboljšala efikasnost korišćenja dostupnih fondova. **Ruđero Tabosi**, menadžer projekta PPF5, rekao je kako okvir IPA II do 2020. može da podstakne Vladu da misli unapred. Glavni fokus će biti prebačen na efikasnost. Fokus neće biti suštinski na transparentnosti i procedurama koje će ostati važne ali će se suštinski pratiti rezultati i efekti koji su proizvedeni ulaganjima. On se složio da će biti naročito važno strateški planirati aktivnosti, što





## **Evropski pokret** Srbija

nije bio u potpunosti slučaj do sada. Takođe će biti važno uspostaviti dobru koordinaciju na svim nivoima.

**Peter Heil**, direktor ConsALT-a iz Mađarske rekao je kako je cilj korišćenja ovih fondova o kojima između ostalog govori i pregovaračko poglavlje 22 (Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata), sušinska promena čitave zemlje a ne samo puko trošenje novca. IPA II je bliža kohezionoj politici nego raniji programi. Potrebno je obratiti pažnju na korišćenje već dostupnih fondova. Ono što može biti izazov za Srbiju jeste ovladavanje kompleksnim procesima koje programiranje novih fondova donosi. Njegova preporuka je da se držimo sopstvene agende i ne čekamo na spoljne savete kada hoćemo da reformišemo našu zemlju.

**Kristian Veltcien**, vođa RHP projekta je rekao kako je ipak napravljen određen pozitivan pomak i da je napravljen kakav takav sistem za upravljanje EU fondovima. On je rekao da je velika odgovornost sada na institucijama koje moraju biti spremne da upravljaju plaćanjima, ugovorima, javnim nabavkama što nije naročito jednostavno a u mnogim slučajevima i samo domaće zakonodavstvo ove poslove može značajno da oteža.

Stručnjakinja za izgradnju kapaciteta sa Evropskog instituta za javnu upravu, **Suzan Muler Nilsen**, govorila je o tome kako izgraditi kapacitete kako bi se maksimalno efikasno trošila sredstva iz EU fondova. Efikasno trošenje zavisi od faktora poput strukture i vladavine, ljudskih resursa i postojećih sistema i instrumenta. Kako bi se moglo govoriti u izgradnji efikasnog administrativnog sistema moraju se pitanju pristupiti holistički. Ona je rekla kako politika zadržavanja kadrova mora da ima jasne karijerne programe koji podržavaju koncept doživotnog učenja.

Finalni panel ove konferencije bio je posvećen predstavljanju iskustava lokalnih aktera kao i stepenu njihove pripremljenosti za novi period programiranja.

**Sanda Šimić**, pomoćnica direktora u Kancelariji za evropske integracije, govorila je o programima prekogranične saradnje i promenama koje novi ciklus programiranja donosi. Ona je rekla kako neće biti velikih suštinskih izmena ali će biti više poslova koje će obavljati Kancelarija za evropske integracije ipak za korisnike neće biti razlika, već samo poboljšanja. Cilj je da se harmonizuju i pojednostave procedure implementacije kao i da se poboljša sistem kontrole. Pitanje je koliko ćemo moći da odgovorimo na te zahteve budući na zaostajanje nacionalnog zakonodavstva u odnosu na ono što je zahtev EU za programe prekogranične saradnje.

Iskustva Vojvodine u upravljanju EU fondovima predstavio je **Branislav Bugarski**, član pokrajinske Vlade Vojvodine zadužen za lokalnu samoupravu i međuregionalnu



## **Evropski pokret** Srbija

saradnju. On je rekao da su evropski fondovi veoma važni za Vojvodinu na čijoj je teritoriji u proteklom periodu 2007-2013 potrošeno 120 miliona evra. Od 460 projekata koji su namenjeni prekograničnoj saradnji, na teritoriji Vojvodine je bilo 344, što je otprilike oko 87%. Nivo apsorpcije tih sredstava je izuzetno visok, 93% sredstava koja su odobrena su i utrošena. Svesni važnosti izgradnje kapaciteta za naredni period, u Vojvodini je odlučeno da budu građene dve vrste kapaciteta tehnički i finansijski kapacitet. Tehnički kapacitet bi značilo da je širi krug ljudi upućen u matricu evropskih institucija i sistema EU, kako bi mogli sami da prepoznaju način na koji mogu da reše neke od svojih problema. Drugi zadatak bi bio definisati jasno ciljeve do 2020. godine iz perspektive lokalne samouprave, kao i akcioni plan kojim putem će se postavljeni ciljeva dostići.



**Ivan Milivojević**, pomoćnik generalnog sekretara za usluge članstvu pri Stalnoj konferenciji gradova i opština, rekao je kako je SKGO kroz grant šeme pokrila više od 150 projekata gde su opštine mogle da se usavršavaju i izgrađuju svoje kapacitete kako bi i u budućnosti mogle da apsorbuju EU sredstva. Međutim i dalje postoji bitan nedostatak ljudskih resursa na lokalnu zbog čega se često dešava da opštine za pisanje nekada i za realizaciju projekata angažuju

spoljne konsultante. Projektni timovi bi morali da budu multidisciplinarni što nije uvek slučaj.

**Vladan Jeremić**, direktor Regionalne razvojne agencije Istočne Srbije (RARIS), rekao je kako su kapaciteti u Istočnoj Srbiji uglavnom optimalni i da oni sa dozom optimizma gledaju na nov period programiranja. Oni su već počeli proces identifikacije projekata i partnera iako nijedan program prekogranične saradnje za period 2014-2020 nije još uvek zvanično otvoren. Osnovna ideja je bila da se blagovremeno pripremi sva projektna i tehnička dokumentacija kako bi spremni sačekali otvaranje konkursa za projekte.