



Република Србија
Преговарачка група за Поглавље 22

АКЦИОНИ ПЛАН ЗА ИСПУЊАВАЊЕ
ЗАХТЕВА У ОБЛАСТИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ
ЕУ

Поглавље 22 – Регионална политика и координација
структурних инструмената

Коначни нацрт
Април 2019. године

САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ.....	5
УВОД	7
1. ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР	10
1.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ.....	10
1.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	10
1.3. МЕРЕ И РОКОВИ.....	25
Мера 1.1: Успостављен законодавни оквир за увођење кохезионе политике ЕУ	25
Мера 1.2: Усвојен план за усклађивање законодавног оквира са захтевима кохезионе политике	25
Мера 1.3: Успостављен законодавни оквир којим се се обезбеђује суфинансирање и флексибилност буџета.....	26
Мера 1.4: Завршено усклађивање правних прописа у области државне помоћи са прописима ЕУ	26
Мера 1.5: Завршено усклађивање правних прописа у области јавних набавки са прописима ЕУ	27
Мера 1.6: Завршено усклађивање правних прописа у области јавно-приватног партнерства и концесија са прописима ЕУ	28
Мера 1.7: Завршено усклађивање правних прописа у области процене утицаја на животну средину (ПУЖС) и стратешке процене утицаја на животну средину (СПУЖС) са прописима ЕУ	29
Мера 1.8: Завршено усклађивање правних прописа у области Директиве о стаништима са прописима ЕУ	29
Мера 1.9: Завршено усклађивање правних прописа у области енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије са прописима ЕУ	30
Мера 1.10: Завршено усклађивање правних прописа у области транспортних мрежа са прописима ЕУ	30
Мера 1.11: Завршено усклађивање правних прописа у области забране дискриминације и родне равноправности са прописима ЕУ.....	32
Мера 1.12: Успостављен правни основ за спровођење ЕГТС уредбе.....	32
2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	34
2.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ.....	34
2.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	35
2.3. МЕРЕ И РОКОВИ.....	39
Мера 2.1: Именоване институције и тела за спровођење кохезионе политике.....	39
Мера 2.2: Припремљене стратегије организационог развоја за тела укључена у управљање ОП	39
Мера 2.3: Припремљен нацрт процедура и пословника о раду за управљање ОП.....	39
Мера 2.4: Одређена тела за управљање оперативним програмима.....	39
3. АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ.....	40
3.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ.....	40

3.2.	ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	41
3.3.	МЕРЕ И РОКОВИ.....	48
	Мера 3.1: Успостављена политика задржавања кадрова како би се осигурала ефикасна апсорпција ЕУ фондова.....	48
	Мера 3.2 : Спровођење програма изградње капацитета за институције и тела укључена у спровођење кохезионе политике	49
	Мера 3.3 : Спровођење програма подизања свести и изградње капацитета за партнере, потенцијалне крајње кориснике и ширу јавност.....	50
4.	ПРОГРАМИРАЊЕ.....	51
4.1.	ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ.....	51
4.2.	ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	53
4.3.	МЕРЕ И РОКОВИ.....	62
	Мера: 4.1: Усвојен план за ревизију и усвајање стратешког оквира који испуњава захтеве који проистичу из ex-ante услова	62
	Мера 4.2: Припремљен инструмент за планирање и праћење испуњења ex-ante услова	62
	Мера 4.3: Одабрани сви релевантни партнери и успостављено партнерство у складу са захтевима Европског кодекса понашања за партнерство	62
	Мера 4.4: Припремљен нацрт Споразума о партнерству	62
	Мера 4.5: Припремљен нацрт Оперативних програма за спровођење кохезионе политике	63
	Мера 4.6 : Припрема техничке и пројектне документације за инфраструктурне пројекте	63
5.	ПРАЋЕЊЕ И ВРЕДНОВАЊЕ	64
5.1.	ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ.....	64
5.2.	ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	66
5.3.	МЕРЕ И РОКОВИ.....	71
	Мера 5.1: Спроведена процена спремности за праћење и вредновање у складу са захтевима законодавног оквира за кохезину политку	71
	Мера 5.2: Усвојен план за успостављање система за праћење и вредновање спровођења кохезионе политике	72
	Мера 5.3: Израђен свеобухватни стратешки и методолошки оквир за праћење и вредновање за потребе спровођења кохезионе политике (у оквиру спровођења REMES)	72
	Мера 5.4: Успостављен одбор/одбори за праћење (у оквиру спровођења REMES).....	73
	Мера 5.5: Успостављен и оперативан информациони систем за управљање (у оквиру спровођења REMES) и информационални систем за програме ЕТС прилагођен и оперативан	73
6.	ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА (УКЉУЧУЈУЋИ РЕВИЗИЈУ).....	74
6.1.	ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ.....	74
6.2.	ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	75
6.3.	МЕРЕ И РОКОВИ.....	82
	Мера 6.1: Развијена функција ревизорског тела	82
	Мера 6.2: Успостављен систем за спречавање, откривање и пријављивање неправилности и систем за спровођење мера за спречавање превара у оквиру оперативних програма	82

Мера 6.3: Припремљен нацрт описа система управљања и контроле (за оперативне програме) 83	
Мера 6.4: Дефинисана улога интерне ревизије у систему управљања и контроле	83
7. ОСТАЛО	84
7.1. ДОСТУПНОСТ СТАТИСТИКЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ФОНДОВА	84
8. АНЕКС I - ПРЕГЛЕД КЉУЧНИХ ЕТАПА У ПРИПРЕМИ ЗА КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕУ	87
9. АНЕКС II - ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИНСТРУМЕНТА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЗА ПЕРИОД 2014-2020 У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	92
10. АНЕКС III - КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ФУНКЦИЈА КОЈЕ ИЗВРШАВАЈУ ТЕЛА ЗА ЕСИ И ИПА ФОНДОВЕ ЗА ПРВИ ЦИЉ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ	96

СКРАЋЕНИЦЕ

АД	Акциони документ
АРС	Анкета о радној снази
АФКОС	Служба за координацију борбе против превара
БДВ	Бруто додата вредност
БИОС	Бруто инвестиције у основна средства
ГИЗ	Немачка организација за међународну сарадњу
ДЧ	Држава чланица
ЕГТС	Европска групација за територијалну сарадњу
ЕК	Европска комисија
ЕКПП	Европски кодекс понашања за партнерство
ЕРП	Програм економских реформи
ЕСИ	Европски структурни и инвестициони фондови
ЕУ	Европска унија
ЗЕКЕ	Закон о ефикасном коришћењу енергије
ЗОП	Заједнички одбори за праћење
ЗОПУ	Заједнички одбори за праћење и управљање
ИКТ	Информационе и комуникационе технологије
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
ИПА II	Инструмент за претприступну помоћ II
ИР	Интерна ревизија
ИСДАКОН	Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији
ИС	
ИСУ	Информациони систем за управљање
ЛИФК	Јавна интерна финансијска контрола
ЈПП	Јавно-приватно партнерство
ЈУ	Јавна управа
КТ	Координационо тело
ЛАУ	Локалне административне јединице
ЛСУ	Локална самоуправа/Локалне самоуправе
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
МЕИ	Министарство за европске интеграције
МОР	Међународна организација рада
МРЕ	Министарство рударства и енергетике
МСП	Мала и средња предузећа
МФИН	Министарство финансија
НАД	Национални приоритети за међународну помоћ у Републици Србији за период 2014-17, са пројекцијама до 2020. године
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
НАО	Национални службеник за одобравање
НВО	Невладине организације
НИПАК	Национални ИПА координатор
НИПАК ТС	Технички секретаријат Националног ИПА координатора
НПАА	Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ
НСТЈ	Номенклатура статистичких територијалних јединица
НФ	Национални фонд
ОЛАФ	Европска канцеларија за борбу протов превара
ОП	Оперативни програм/Оперативни програми
ПГ	Преговарачка група
ППФ5	Техничка помоћ за припрему пројеката 5
Програм	Програм реформе управљања јавним финансијама
РУЈФ	
ПТ	Посредничко тело/Посредничка тела
ПУЖС	Процена утицаја на животну средину

RЗC	Републички завод за статистику Србије
PЈУ	Реформа јавне управе
PPД	Регионални рачуни домаћинства
PC	Република Србија
PT	Ревизорско тело
CBП	Секторска буџетска подршка
CEKO	Секторске организације цивилног друштва
CИГМА	Подршка за унапређење управљања и руковођења
CИЛК	Статистика о приходима и условима живота
CKГО	Стална конференција градова и општина
CПД	Секторски плански документ
CПУЖC	Стратешка процена утицаја на животну средину
CPГ	Секторске радне групе за програмирање и координацију ИПА фондова и развојне помоћи
CT	Сертификационо тело
TЦИ	Техничка спецификација интероперабилности
УЉР	Управљање људским ресурсима
УОЕИ	Услуге од општег економског интереса
УТ	Управљачко тело
УФЕУ	Уговор о функционисању Европске уније
COSO	Одбор за спонзорисање организација Treadway комисије
ESPOO	Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту
ETC	Европска територијална сарадња
NACE	Статистичка класификација економских делатности у Европској заједници
REMES	План за успостављање система за праћење и вредновање спровођења кохезионе политике
SPP	Јединствена листа инфраструктурних пројеката
WBIF	Инвестициони оквир за Западни Балкан
WLA	Анализа обима посла

УВОД

Република Србија започела је преговоре о приступању у јануару 2014. године када је одржана Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији. Том приликом је у уводном излагању Републике Србије наведено да је **Република Србија посвећена бољој и сталној изградњи институционалног и стратешког оквира неопходног за ефикасно управљање структурним фондовима и кохезионим фондом**, што изискује интензивну и посвећену сарадњу са ЕУ. Поред тога, Република Србија користи Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) за постепено прилагођавање и успостављање најбољих европских пракси у областима стратешког планирања, доброг финансијског управљања и креирања и спровођења различитих инвестиционих програма у националном систему као најбољи начин да се припреми за учешће у кохезионој политици ЕУ, као и да допринесе економском расту и запошљавању као будућа држава чланица.

Преговори у оквиру Поглавља 22 повезани су са низом других преговарачких поглавља. Нека од њих, као што су Поглавље 5 – Јавне набавке или Поглавље 32 – Финансијски надзор су важна јер се односе на правила и захтеве који имају директан утицај на институционални и процедурални оквир кохезионе политике. Друга поглавља, попут Поглавља 14 – Транспорт, Поглавља 15 – Енергетика или Поглавља 21 – Трансевропске мреже су важна јер постављају основ за неке од главних корисника кохезионе политике. Ипак, поглавља попут Поглавља 27 – Животна средина, важна су са оба аспекта. Стога ће међусобно повезана поглавља блиско сарађивати и међусобно се консултовати о релевантним преговарачким позицијама.

У склопу припрема за преговарачки процес, Преговарачка група, која се састоји од 27 институција, а коју предводи Министарство за европске интеграције (МЕИ)¹, именована је за вођење преговора у оквиру Поглавља 22- Регионална политика и координација структурних инструмената. Следеће институције препознате су као кључни учесници у Поглављу 22: Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство заштите животне средине, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство образовања, науке и технолошког развоја, Министарство рударства и енергетике, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство одбране, Републички завод за статистику Србије, Секретаријат за законодавство, Републички секретаријат за јавне политике Републике Србије, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Генерални секретаријат Владе, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Служба за управљање кадровима, Аутономна покрајина Војводина, Развојна агенција Србије, град Београд, Стална конференција градова и општина, Српска асоцијација регионалних развојних агенција и Привредна комора Србије.

¹ На основу закона о министарствима (Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017), Министарство за европске интеграције преузело је од Канцеларије за европске интеграције Републике Србије све запослене, као и права и обавезе, опрему и архиву, док је Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије престала да постоји. Осим тога, у складу са овим законом, Министарство пољопривреде и заштите животне средине наставља да ради као Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, док је Министарство заштите животне средине преузело од Министарства пољопривреде и заштите животне средине све запослене, као и права и обавезе, опрему и архиву за вршење надлежности у области заштите животне средине.

Аналитички преглед и оцена усклађености са правним тековинама ЕУ, односно скрининг за Поглавље 22 одржан је 1. и 2. октобра 2014. године, док је билатерални скрининг одржан 28. и 29. јануара 2015. године. Као резултат процеса скрининга, Европска комисија објавила је Извештај о скринингу у ком препоручује да се као мерило за отварање поглавља изради детаљан Акциони план у ком ће се одредити јасни циљеви и временски оквир за испуњавање захтева кохезионе политике ЕУ.

Рад на изради Акционог плана за Поглавље 22 организовало је и водило МЕИ. Процес израде Акционог плана подразумевао је дугорочан консултативни процес укључујући неколико радионица и консултативних састанака са представницима свих институција релевантних за Поглавље 22. Учесници радионица били су представници органа и организација државне управе, односно чланови Преговарачке групе за Поглавље 22. Поред тога, пре почетка израде Акционог плана, обављене су консултације са Националним конвентом о ЕУ, као представницима цивилног друштва ради успостављања чврстих веза са различитим заинтересованим странама и истовремено ради обезбеђења кохерентности са осталим преговарачким поглављима и захтевима кохезионе политике. Као резултат овог консултативног процеса и разумевања природе захтева кохезионе политике Уније, Преговарачка група је осмислила Акциони план који дефинише мере које ће најделотворније допринети хармонизацији, усвајању и спровођењу захтева у области кохезионе политике.

Стратегија Комисије за веродостојну перспективу проширења и појачано ангажовање ЕУ на западном Балкану даје перспективу за приступање Србије 2025. године и дефинише кључне кораке и услове који су потребни у преговорима о приступању. Имајући ово у виду, временски оквир за спровођење мера дефинисаних у Акционом плану је јасан, а водећи принцип је био да се **2021. година** одреди као година планирана за **испуњавање кључних предуслова/захтева кохезионе политике неопходних у припреми Србије за спровођење кохезионе политике ЕУ**. Међутим, Акциони план (како наративни тако и табеларни делови) је предмет прилагођавања у складу са динамиком и напретком оствареним током преговарачког процеса.

У погледу методолошког и техничког приступа изради Акционог плана, учињени су напори да се мере дефинишу на начин који пружа јасан, хронолошки преглед неопходних законских измена, институционалног оквира и административних капацитета, уз највиши могућ степен тачности, будући да се спровођење неких од мера планира у распону од неколико предстојећих година.

Правни оквир за кохезиону политику за период 2014-2020, који је тренутно на снази, представља основ за израду садашњег Акционог плана. Сходно томе, може се захтевати периодичан преглед, ажурирање и прилагођавање мера Акционог плана, узимајући у обзир могуће промене и нове захтеве који буду произилазиле из нове финансијске перспективе ЕУ и релевантног законодавства након 2020. године.

Узимајући у обзир структуру и све препоруке из Извештаја о скринингу, овај Акциони план се састоји од 6 међусобно повезаних одељака представљених у наративним и табеларним деловима:

1. Законодавни оквир
2. Институционални оквир
3. Административни капацитети
4. Програмирање
5. Праћење и вредновање

6. Финансијско управљање и контрола (укључујући ревизију)

У оквиру сваког одељка у наративном делу се разрађују специфични захтеви кохезионе политике унутар одређеног одељка, описује се тренутно стање у Републици Србији, укључујући главна питања која треба решити у односу на те захтеве и на крају се наводе мере које треба предузети у циљу: i) испуњавања захтева кохезионе политике; ii) прилагођавања правног оквира и iii) успостављања система управљања Европским фондом за регионални развој, Европским социјалним фондом и Кохезионим фондом (у даљем тексту: Фондови) у Републици Србији. Главни принцип коришћен приликом дефинисања конкретних мера био је да се дефинише инструмент који би, кроз своју примену, омогућио превазилажење јазова утврђених између захтева кохезионе политике и тренутног стања унутар сваког посебног одељка. Поред тога, мере су дефинисане и описане на начин који омогућава јасно разумевање међуповезаности и комплементарности између различитих одељака Акционог плана. Конкретно, *Одељак 4 – Програмирање*, односи се на све *ex ante* услове и планове за њихово испуњење, док се *Одељак 1 – Законодавни оквир* односи само на *ex ante* услове у вези законодавства које је потребно усвојити/прилагодити како би се омогућило остваривање захтева законодавног оквира. Ипак, испуњење свих *ex ante* услова ће се пратити уз помоћ алата разрађених у оквиру *Одељка 4 - Програмирање*.

Табеларни део у оквиру сваког Одељка утврђује временски рок и институције одговорне за координацију и правовремено спровођење сваке дефинисане и конкретне мере. Приликом одређивања органа јавне управе одговорних за спровођење сваке мере, узета је у обзир потреба за успостављањем ефикасног и одговорног система за спровођење Акционог плана. Главни изазов била је процена довољно амбиционих, али ипак реалних временских рокова, узимајући у обзир логичан ток реформи које треба поштовати, као и институционална и административна ограничења и изазове.

Осим тога, Акциони план садржи три анекса, при чему Анекс 1 даје преглед кључних одредница у сваком одељку унутар дефинисаног временског рока, Анекс 2 је приказ правног и институционалног оквира за спровођење ИПА II, а Анекс 3 даје упоредни преглед функција које обављају органи за ЕСИ и ИПА фондове.

1. ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР

1.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Јачање економске, социјалне и територијалне кохезије утемељено је у Уговору о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ). Конкретно, члан 174. прописује циљ Уније да смањује неједнакости између нивоа развијености различитих региона и смањењу заосталост најнеразвијенијих региона, док члан 175. предвиђа улогу држава чланица и подстиче коришћење структурних фондова као инструмената за постизање циљева утврђених у члану 174.

Правне тековине ЕУ обухваћене овим поглављем укључују разне уредбе који не захтевају преношење у национално законодавство. Оне, између осталог, дефинишу правила везана за припрему, усвајање и спровођење програма који се финансирају из фондова. Најважнија је Уредба (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о утврђивању заједничких одредби о ЕСИ фондовима и о утврђивању општих одредби о Фондовима и Европском фонду за поморство и рибарство, позната као Уредба о заједничким одредбама (у даљем тексту: Уредба (ЕУ) 1303/2013). Према члану 6. Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013 било која операција која добија подршку из ЕСИ фондова мора бити у складу са важећим правом Уније и националним правом који се односи на његову примену.

Успостављање делотворног система за припрему и спровођење програма који се финансирају из Фондова повезано је са ефикасношћу националних правила која гарантују јасноћу, транспарентност, једноставност, дисциплину, као и степен флексибилности, о обезбеђивање да све стране поштују правила. Конкретно, како би се осигурало несметано финансирање и спровођење програма који се финансирају из Фондова, потребно је обезбедити да национални правни оквир омогући вишегодишње планирање буџета, већу флексибилност буџета, одговарајуће капацитете за суфинансирање програма, као и одговорно и ефикасно финансијско управљање, контролу и ревизију. При спровођењу програма (одабир и спровођење пројеката) потребно је поштовати правне тековине у области јавних набавки, ЈПП, концесија, државне помоћи, животне средине, транспорта, забране дискриминације, родне равноправности и статистике.

Штавише, како би се омогућила већа делотворност и ефикасност подршке која се обезбеђује из Фондова, уредбом се дефинишу хоризонтални и тематски *ex ante* услови које државе чланице морају испунити како би им се одобрила подршка и пренос средстава из буџета ЕУ за спровођење програма. Стога, Уредба прописује услове који се односе на постојање административних капацитета за примену и спровођење права и политика Уније у најважнијим хоризонталним областима као што је забрана дискриминације, родна равноправност, државна помоћ, јавне набавке, процена утицаја на животну средину и стратешка процена утицаја на животну средину итд.

Коначно, државе чланице треба да обезбеде јасна, ефикасна и транспарентна правила и процедуре за Европску групацију за територијалну сарадњу (у даљем тексту: ЕГТС) како би се омогућило несметано спровођење уредби ЕУ. Тачније, државе чланице могу примењивати национална правила у поступку одобравања учешћа потенцијалних чланова у ЕГТС или успоставити посебна правила у оквиру националних правила за спровођење Уредбе (ЕЗ) бр. 1082/2006.

1.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Буџетски систем

Правни оквир који уређује процес вишегодишњег планирања буџета састоји се од **Закона о буџетском систему**² и **Закона о буџету**. Закон о буџетском систему представља основни акт којим се дефинишу процедуре и принципи планирања, припреме, усвајања и извршења буџета Републике Србије, као и буџета/финансијских планова аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, институција обавезног социјалног осигурања итд. На основу овог закона, Народна скупштина Републике Србије годишње израђује и усваја Закон о буџету као примарно законодавство.

У циљу дефинисања и спровођења економске политике, као и предвидљивости буџетских расхода, Закон о буџетском систему предвиђа да средњорочни оквир расхода буде саставни део **Фискалне стратегије** коју на годишњем нивоу усваја Влада Републике Србије. Фискална стратегија одређује укупан обим буџетских расхода у складу са дефинисаним приоритетним областима финансирања. Поред тога, она предвиђа краткорочне и дугорочне циљеве фискалне политике у трогодишњем периоду и обезбеђује усклађеност са фискалним принципима дефинисаним у Закону о буџетском систему. Поред обезбеђења опште фискалне усклађености и транспарентности процеса планирања буџета, она представља основ за израду финансијских планова појединачних буџетских корисника.

Годишње планирање буџета покреће се кроз **Упутство за израду програмског буџета**. Упутство прописује опште економске предуслове и смернице за израду финансијских планова од стране буџетских корисника, горње границе расхода за појединачне кориснике, смернице за вишегодишње планирање капиталних издатака и структуру појединачних финансијских планова. На основу упутства, буџетски корисници израђују годишње **финансијске планове** који садрже процену обима прихода и примања и обим расхода и издатака за период од једне или три године (капитални издаци се евидентирају за три године). Финансијски планови израђују се на основу средњорочних планова буџетских корисника и садрже детаљан опис свих програма, програмских активности и пројеката који ће се реализовати у буџетској години, са пројекцијама за наредне две године, према утврђеним средњорочним циљевима и приоритетима.

У случају **националног суфинансирања пројеката које финансира Европска унија** на основу одговарајућег финансијског споразума између Владе Републике Србије и Европске комисије (за Инструмент за претприступну помоћ), неутрошена средства могу се пренети у наредну годину у складу са чланом 5. Закона о буџетском систему. Ово није директан или аутоматски механизам, већ подразумева да смо увек у обавези да планирамо довољно средстава за пројекте које финансира Европска унија. Члан 68а истог Закона такође прописује да се средства издвојена за национално суфинансирање пројеката ЕУ не могу користити у друге сврхе. Поред тога, ради обезбеђења одговарајућег нивоа суфинансирања и несметаног спровођења ИПА пројеката, уколико буџетски корисници не испланирају довољан износ средстава за ову сврху у датој години, средства се морају обезбедити из других апропријација и/или програма истих буџетских корисника. Планирање средстава потребних за суфинансирање ИПА пројеката спроводи се према предвиђеној динамици реализације пројекта и пратећих плаћања и представља одговорност буџетских корисника.

Флексибилност буџета обезбеђује се кроз поступак која омогућава буџетским корисницима да преусмере средства испланирана у претходној години кроз процесе

²Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 142/14, 68/2015 – др. закон и 103/2015, 99/2016 и 113/2017

предлагања различитих приоритетних области за финансирање на почетку текуће године. Буџетски корисници имају могућност да преусмере средства унутар постојеће програмске структуре (нпр. могућност преусмеравања средстава са старих на нове приоритете или са мање продуктивних ка продуктивнијим приоритетима) или да додају нове програме/програмске активности/пројекте, а у оквиру лимита средстава утврђених у Фискалној стратегији. Поред тога, у складу са чланом 61. Закона о буџетском систему, буџетски корисници могу да преусмеравају средства између апропријација до 10% од износа који је додељен за једну апропријацију на другу апропријацију током буџетске године. Ова одредба омогућава корисницима да користе 10% додељених средстава за друге сврхе током године без чекања наредног циклуса израде буџета. Буџетски корисници могу да користе претходно додељена буџетска средства до краја године, без могућности преусмеравања средстава у наредну годину. Да би се обезбедило континуирано финансирање буџетских пројеката/програма/програмских активности у наредној години неопходно је да буџетски корисник спроведе поступак планирања буџета и расподеле потребних средстава у финансијском плану (како је описано у претходном тексту).

Током поступка израде буџета **спроводи се вишегодишње планирање капиталних пројеката**. Буџетски корисници планирају средства на основу анализе расхода из претходне буџетске године по претходно описаној процедури. Средства се планирају у оквиру буџетских ограничења и буџетских апропријација у временском року од три године. Поред тога, од корисника се захтева да попуне прописане обрасце и да тако пруже информације о средствима потребним за реализацију пројекта, чак и ван трогодишњег периода, до краја реализације пројекта. Упутство за израду буџета садржи одељак посвећен вишегодишњем планирању капиталних пројеката, који предвиђа да буџетски корисници, у складу са Законом о буџетском систему, треба да искажу капиталне издатке у општем делу буџета Републике Србије. Ово правило се примењује на вишегодишње пројекте који се реализују у фазама (свака фаза захтева посебан уговор), као и на пројекте који се реализују кроз један уговор. Применом овог принципа, обезбеђује се да сваки пројекат који је по природи вишегодишња капитална инвестиција буде укључен у буџет Републике Србије, без обзира на модалитет уговарања.

У случају вишегодишњих капиталних пројеката, зајмови најчешће служе као извор финансирања за спровођење (фаза изградње), док остале пројектне активности (израда пројекта, надзор, извештавање, итд.) могу бити подржане из различитих извора финансирања у зависности од специфичних потреба и ситуације (нпр. буџетска средства, ИПА, билатерална помоћ).

Постојећи **изазови у управљању капиталним инвестицијама** повезани су, углавном, са следећим питањима:

- Стратешко планирање и израда стратешких докумената, односно докумената јавних политика
- Процес израде буџета
- Процес израде пројектне документације
- Капацитети институција за дефинисање, формулисање, реализацију и вођење инвестиционих пројеката

Ефективно управљање капиталним инвестиционим пројектима подразумева стварање система који би обезбедио постојање стратешких докумената са јасно дефинисаним

циљевимаи показатељима, заснованим на реалним проценама трошкова; успостављен структурни процес израде буџета, са јасном поделом одговорности ангажованих страна; да се инвестициони пројекти припремају на основу свеобухватних анализа, прецизних улазних података обрађених у складу са најбољим праксама ЕУ у вези са припремом инфраструктурних пројеката и општеприхваћеним техничким стандардима; да институције укључене у управљање капиталним инвестиционим пројектима имају довољне капацитете.

Део одговора дала је Влада усвајањем **Уредбе о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката (у даљем тексту: Уредба)**, 27. јуна 2017. године. Један од главних разлога за доношење Уредбе био је успостављање система којим би се осигурала боља припрема, одабир и праћење спровођења капиталних пројеката. Ове активности треба да омогуће да се у буџет укључе само капитални пројекти који су спремни за спровођење, што ће повећати реализацију планираних капиталних издатака и допринети бољој расподели финансијских средстава. Члан 2. Уредбе предвиђа да се одредбе ове уредбе не примењују на капиталне пројекте који се финансирају из претприступних фондова ЕУ. Разлог за такво законско решење је чињеница да постоји систем успостављен 2014. године, који се односи на селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката утврђен у **Методологији за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката (у даљем тексту: Методологија)**, на основу које је успостављена **Јединствена листа приоритетних инфраструктурних пројеката - SPP**. Методологија и пратећи *SPP* доприносе усмеравању финансијских средстава, без обзира на извор, ка оним пројектима који подржавају друштвено-економски развој у одређеном временском периоду. Поред процене техничке спремности инфраструктурних пројеката укључених у *SPP*, која дефинитивно доприноси ефикаснијој реализацији тих пројеката, Методологија наглашава значај агенде Србија за интеграцију у ЕУ, будући да су стратешки приоритети релевантни за преговарачка поглавља 14, 15, 21 и 27 узети у обзир кроз посебне пројекте укључене у *SPP*. То се одражава кроз процену стратешког значаја.

Уредба и Методологија представљају важан елемент свеобухватног система управљања капиталним инвестицијама чије је успостављање у току. Узимајући у обзир потребу за синергијским планирањем ресурса за капиталне инвестиције који долазе из различитих извора, потребно је успоставити кохерентан систем који би узео у обзир новије активности које је предузело Министарство финансија у контексту Уредбе и Методологије за управљање јавним инвестицијама (УЈИ) и већ оперативне Методологије за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката. Овај процес подразумева координирано ангажовање бројних институција, односно министарства надлежног за финансије, министарства надлежног за грађевину, министарства надлежног за европске интеграције, релевантних института, укључивање стручне заједнице, итд. У том смислу, биће успостављена радна група како би испитале све опције за успостављање делотворног кохерентног система за управљање капиталним инвестиционим пројектима. Састанци радне групе ће окупљати све релевантне националне заинтересоване стране и биће отворени за разговоре са ЕУ, МФИН и другим странама заинтересованим за ово питање. Кохерентан систем би требао бити успостављен током 2019. године као резултат координираног ангажовања укључених институција.

Поднационални ниво власти може суфинансирати програме/пројекте које финансира ЕУ и у складу са **Упутством за припрему одлуке о буџету локалних власти** које наводи да локалне власти, ако су крајњи корисници пројеката финансираних из

средстава ЕУ, морају обезбедити средства за суфинансирање тих пројеката у локалном буџету. Након добијања обавештења од Тела за уговарање у складу са предвиђеним плаћања, локалне власти преносе суфинансирање на рачун Националног фонда који се води у Народној банци Србије.

Поднационални ниво власти има сопствене изворе финансирања кроз порезе и овлашћење за позајмљивања средстава, али само у складу са Законом о јавном дугу. Удео буџета јединице локалне самоуправе који долази из сопствених фискалних ресурса зависи од њеног нивоа развијености, на пример, удео трансфера из националног буџета у буџете поднационалних нивоа власти је виши у мање развијеним општинама него што је то случај код развијенијих општина.

Закон о буџетском систему, такође, уређује главне елементе **финансијске контроле** јавних средстава у Републици Србији, односно јавну интерну финансијску контролу, између осталог, финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, буџетску инспекцију и екстерну ревизију. *Одељак 6 – Финансијско управљање и контрола* детаљније разрађује питања везана за финансијско управљање и контролу.

У циљу обезбеђивања детаљнијих података о томе како ће суфинансирање бити обезбеђено у оквиру кохезионих програма, у наредне две године потребно је предузети низ корака, који ће дати јасан преглед опција унутар националног буџетског система који би подржали ефикасно спровођење кохезионих програма. То ће се одразити на унапређење правног оквира, како је предвиђено у оквиру Мере 1.3 Акционог плана. Дефинисање систематског приступа зависи од оптималног институционалног оквира (централизоване или децентрализоване мреже) и структуре оперативних програма (укључен одређени број веома различитих актера, од министарстава до истраживачких центара, јавних предузећа и специјализованих агенција, итд.). Ова питања, која су тренутно непозната, утицаће на успостављање система за управљање финансијама, укључујући механизме и изворе националног суфинансирања на свим нивоима. Стога, модалитет суфинансирања за кохезионе програме није могуће предвидети у овом тренутку без **свеобухватне анализе** како фискалних, тако и правних аспеката, као што су:

- Постојећа пракса неколико модела суфинансирања које је увела Влада АП Војводине,
- Примери добре праксе у државама чланицама у вези са механизмима за суфинансирање,
- Одредбе нове финансијске перспективе ЕУ,
- Капацитети за предфинансирање и суфинансирање јавног буџета на свим административним нивоима и будућих корисника кохезионе политике,
- Макроекономски услови,
- Постојећи законодавни оквир за вишегодишње програмирање извора јавног суфинансирања са свих нивоа,
- Флексибилност буџета за евентуалну прераспodelу средстава,
- Банкарски систем у овом контексту.

Државна помоћ

Државна помоћ може постојати кад год се државна средства користе за пружање селективне помоћи, која привредном друштву које се бави економском делатношћу

даје предност у односу на друге, а што би такође потенцијално могло утицати на конкуренцију и трговину међу државама чланицама ЕУ. Генерално, државна помоћ је забрањена и некомпатибилна са унутрашњим тржиштем у складу са чланом 107. тачка 1. **Уговора о функционисању Европске уније** (у даљем тексту: УФЕУ), али у одређеним околностима помоћ може бити компатибилна у складу са чланом 107. тач. 2. и 3. истог Уговора.

Државна помоћ може бити неопходна и правно оправдана у циљу подстицања економског развоја оних подручја у којима је животни стандард неуобичајено низак или је незапосленост изузетно висока, пружања помоћи за олакшавање развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја или помоћи за поспешивање културе и очување баштине и може бити компатибилна са правилима унутрашњег тржишта, ако таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове у степену који је у супротности са заједничким интересима ЕУ. Таква компатибилна помоћ је дефинисана и уређена правилима за доделу државне помоћи.

Стога су државе чланице у обавези да Фондове користе у складу са правилима за доделу државне помоћи. Давалац помоћи треба да осигура да свака мера државне помоћи буде у складу са правилима за доделу државне помоћи. **Закон о контроли државне помоћи**³ је усвојен и ступио је на снагу 1. јануара 2010. године. Овај закон садржи одредбе које се односе на општу забрану државне помоћи и изузетке у односу на ову забрану. Осим тога, Влада Републике Србије је 2010. године усвојила **Уредбу о правилима за доделу државне помоћи** и она је измењена и допуњена у 2011, 2012, 2013. и 2014. години, када су правила за доделу *de minimis* државне помоћи у потпуности усклађена са Уредбом Комисије (ЕЗ) бр. 1407/2013 од 18. децембра 2013. године о примени чл. 107. и 108. Уговора о функционисању Европске уније на *de minimis* државну помоћ.

С обзиром да је процес модернизације државне помоћи у ЕУ започет 2012. године и да је усвојен велики број нових уредби у области државне помоћи, Републици Србији је потребно додатно време да усклади своје законодавство са новим правилима. Следећи важан корак је усвајање новог Закона о контроли државне помоћи и више уредаба о правилима за доделу државне помоћи, који би се заснивао на новој **Уредби о општем групном изузећу, Одлуци Савета** од 10. децембра 2010. године о државној помоћи за затварање неконкурентних рудника угља, УОЕИ пакету, као и на одређеним смерницама и саопштењима Европске комисије у вези са посебним правилима за доделу државне помоћи за запошљавање, истраживање и развој, заштиту животне средине, регионалну помоћ, помоћ у облику ризичног капитала, помоћ за санацију и реструктурирање и др. Европска комисија је 2014. године усвојила ажурирану Уредбу о општем групном изузећу, нова правила за доделу државне помоћи за санацију и реструктурирање привредних субјеката са потешкоћама, државну помоћ за енергију и животну средину и за друге врсте државне помоћи у склопу модернизације државне помоћи у циљу одрживог, паметног и инклузивног раста.

Јавне набавке, јавно - приватно партнерство и концесије

Јавне набавке представљају један од кључних делова одговорног управљања јавним финансијама. Правне тековине у области јавних набавки обухватају општа начела транспарентности, једнаког третмана, слободне конкуренције и забрану дискриминације, а за традиционална тела и органе за уговарање у посебним секторима

³ Службени гласник РС, 51/09

(управљање водама, енергетика, транспорт и поштанске услуге) примењују се специфична правила ЕУ за координацију доделе јавних уговора за извођење радова, услуге и робу. Правне тековине такође прецизирају правила о процедурама прегледа и доступности правних лекова.

Када је реч о Фондовима, успостављање одговорног и транспарентног националног система јавних набавки један је од кључних захтева због чињенице да ће се након приступања све набавке за Фондове реализовати у складу са националним правилним, која ће бити усклађена са релевантним законодавством ЕУ. Значај јавних набавки из перспективе Фонда додатно наглашава чињеница да је највећи број неправилности и пратећих финансијских корекција у оквиру Фонда везан за јавне набавке.

Србија је успоставила стратешки и законодавни оквир о јавним набавкама који је у довољној мери усаглашен са директивама ЕУ о јавним набавкама, тачније, **Закон о јавним набавкама**⁴ и **Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама**⁵. Успостављен законодавни систем такође обухвата и процедуре прегледа и систем правних лекова из надлежности **Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки**. Иако у постојећем националном законодавству нису утврђени значајнији недостаци у односу на законодавство ЕУ, потребно је даље усклађивање како би се узеле у обзир измене и допуне уведене **новом директивом ЕУ из 2014. године**.

Када је у питању област јавно-приватног партнерства (у даљем тексту: ЈПП), она спада у „меке“ правне тековине које немају обавезујућу снагу („soft-acquis”) и не постоји строг правни оквир ЕУ за хармонизацију, али ће се смернице ЕУ и други документи „меког“ права („soft-law”) који немају обавезујућу снагу користити као основ за преношење. Међутим, ЈПП се може сматрати неком врстом концесије тако да ће се нова Директива о концесијама 2014/23/ЕУ користити у сврхе преношења сегмента ЈПП.

Заштита животне средине

Приликом израде и спровођења инфраструктурних пројеката неисцрпна листа области које се морају поштовати обухвата: очување културног наслеђа и биодиверзитета, заштиту изграђеног окружења, повећање енергетске ефикасности и коришћење обновљивих извора енергије, еколошке опасности и подршку ефикасном управљању катастрофама, успостављање здраве и сигурне средине итд. Такође, једно од најважнијих начела, које се поштује приликом спровођења програма је начело „загађивач плаћа”, које је већ инкорпорисано у **Закон о заштити животне средине**⁶.

Тренутна ситуација у овој области је да су **Стратешка процена утицаја на животну средину** (у даљем тексту: СПУЖС), **Директива 2001/42/ЕЗ** и **Процена утицаја на животну средину** (у даљем тексту: ПУЖС), **Директива 2011/92/ЕУ** готово у потпуности пренете у национално законодавство.

Правни основ за ПУЖС је **Закон о процени утицаја на животну средину**⁷, а правни основ за СПУЖС је **Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину**⁸ који су усвојени 2004. године. Следеће области уређене су подзаконским актима⁹: 1) јавни

⁴ Службени гласник РС, 124/12, 14/15 и 68/15

⁵ Службени гласник РС, 88/11, 15/16 и 104/16

⁶ Службени гласник РС, бр. 135/04, 36/09, 72/09, 43/11 и 14/16

⁷ Службени гласник РС, бр. 135/04 и 36/09

⁸ Службени гласник РС, бр. 135/04 и 88/10

⁹ Службени гласник РС, бр. 69/05

увид, презентација и јавна расправа о студији, 2) рад стручне комисије у оцени студије, 3) садржај захтева за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину, 4) садржај и изглед студије о процени утицаја на животну средину и 5) начин вођења јавних података у вези са одлукама о актима о процени утицаја на животну средину.

У складу са **Анексом I Директиве о процени утицаја на животну средину**, у 2008. години усвојена је **Уредба за Листу I и Листу II**¹⁰, при чему је Листа I листа пројеката за које је обавезна процена утицаја, а Листа II је листа пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину.

Република Србија је 2007. године ратификовала Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (у даљем тексту: **ESPOO Конвенција**)¹¹. Усвајањем **Закона о потврђивању првог и другог амандмана на ESPOO Конвенцију**¹², Конвенција је потврђена у 2016. години. Осим тога, **Закон о потврђивању протокола о стратешкој процени утицаја на животну средину уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту**¹³ усвојен је 2010. године. Поред тога, **Закон о потврђивању мултилатералног споразума земаља југоисточне Европе о спровођењу Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту** усвојен је 2018. године¹⁴.

Поред тога, начело „загађивач плаћа” инкорпорирано је у законодавство Републике Србије о животној средини, као што је **Закон о заштити животне средине**¹⁵ и друге секторске законе и подзаконске акте у области управљања отпадом, интегрисаног спречавања загађења, итд. Начело „загађивач плаћа” у Оквирној директиви о отпаду, у делу директиве који се односи на трошкове, пренето је у правни систем Републике Србије кроз **Закон о управљању отпадом**¹⁶.

Забележен је одређени напредак у области смањења емисија загађивача у ваздух, али се земља и даље суочава са бројним изазовима. Потребно је уложити значајне додатне напоре у спровођење националног законодавства, посебно у областима управљања водама, контроле индустријског загађења и управљања ризиком, заштите природе и квалитета ваздуха. Што се тиче контроле индустријског загађења, Директива о индустријској емисије обједињује седам засебних постојећих директива које се односе на индустријске емисије у једну директиву, укључујући Директиву 96/61/ЕЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађења (IPPC) и Директиву 2001/80/ЕЗ о великим постројењима за сагоревање (LCP). Спровођење Поглавља III (посебне одредбе за велика постројења за сагоревање) Директиве о индустријским емисијама је у почетној фази.

У погледу индустријског загађења, усклађивање са Директивом 96/61/ЕЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађења (IPPC) је у великој мери завршено и започето је спровођење. Један од сегмената процеса хармонизације домаћих и ЕУ уредби, који се односе на мере заштите ваздуха смањењем емисије загађивача реализује се усвајањем **Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађења**¹⁷ и

¹⁰ Службени гласник РС, бр. 114/08

¹¹ Службени гласник РС, бр. 102/07

¹² Службени гласник РС, бр. 4/16

¹³ Службени гласник РС, бр. 1/10

¹⁴ Службени гласник РС, бр. 12/2018

¹⁵ Службени гласник РС, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/2009 – др. закон и 43/2011 – одлука УС и 14/16)

¹⁶ Службени гласник РС, бр. 36/09, 88/10 и 14/16

¹⁷ Службени гласник РС, бр. 135/04 и 25/2015

Закона о заштити ваздуха¹⁸ са релевантним секундарним законодавством и у складу са обавезама које произилазе из потврђивања Уговора о оснивању Енергетске заједнице.

Након додатних анализа које су спровели стручњаци у оквиру пројекта ЕКРАН (Регионална мрежа за приступање у области животне средине и климатских промена) о изменама и допунама Закона о заштити природе, оцењено је да постигнуто готово потпуно преношење **Директиве ЕУ о очувању дивљих птица (2009/147/ЕЗ)** у национално законодавство, осим одредби 3.2, 4.1, 4.2, 5, 7, које су само делимично пренете (непотпуне).

Директива ЕУ о стаништима је скоро у потпуности пренета, осим члана 8. који се односи на финансије и чл. 17. и 23. који се односе на извештавање. Ипак, систем финансирања предвиђен је за мере заштите посебних заштићених подручја у складу са Уредбом о еколошкој мрежи¹⁹. Потпуно преношење планирано је за 2020. годину.

Преостале одредбе су у потпуности пренете у национално законодавство. Изменама и допунама **Закона о заштити природе**²⁰, усвојеним у фебруару 2016. године, побољшане су одредбе ових директива у односу на концепт еколошке мреже, одговарајуће процедуре оцене прихватљивости и дерогације. Припремљен је нацрт Уредбе о оцени прихватљивости..

Концепт еколошке мреже у Републици Србији усклађен је са мрежом **Натура 2000** и укључује еколошки значајна подручја од националног и међународног значаја која обухватају значајан број потенцијалних Натура 2000 локација. **Уредба о еколошкој мрежи** утврђује структуру еколошке мреже и даје смернице за заштиту и начин управљања и финансирања еколошке мреже ради очувања биолошке и предеоне разноврсности, односно типова станишта од посебног значаја за очување, обнављање и/или унапређивање нарушених станишта и очување одређених врста. Идентификација и успостављање Европске еколошке мреже Натура 2000 према члану 4. Директиве о стаништима започето је са ИПА 2007 твининг пројектом „Јачање административних капацитета за заштићена подручја у Србији (Натура 2000)”. Даља подршка за успостављање мреже Натура 2000 обезбеђена је кроз ИПА 2012 пројекат „Изградња капацитета за спровођење стандарда и конвенција правних тековина у области заштите природе – успостављање НАТУРА 2000 (2015- 2017)” укључујући предстојећу имплементацију ИПА 2016 Натура 2000 (2019-2021).

Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије

Закон о ефикасном коришћењу енергије (ЗЕКЕ) је у потпуности усклађен са Директивом 2010/30/ЕУ²¹ и делимично усклађен са Директивом 2012/27/ЕУ²². У оквиру ЗЕКЕ успостављен је правни основ за спровођење Директиве 2009/125²³ (Директива о еко-дизајну), међутим, потребно је направити одређене измене пре него што потпуно преношење буде могуће (ревизија ЗЕКЕ у 2018. години и повезано секундарно законодавство до краја процеса приступања).

¹⁸ Службени гласник РС, бр. 135/04 и 10/13

¹⁹ Службени гласник РС, бр. 102/2010

²⁰ Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – исправка и 14/2016

²¹ Директива 2010/30/ЕУ о означавању потрошње енергије и осталих ресурса производа повезаних са енергијом уз помоћ ознака и стандардизованих информација о производу

²² Директива 2006/32/ЕУ о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама стављена је ван снаге Директивом 2012/27/ЕУ.

²³ Директива 2009/125 о успостављању оквира за утврђивање захтева за еколошки дизајн производа који користе енергију

Закон о планирању и изградњи (у даљем тексту: Закон о ПИ) увео је концепт енергетског својства зграда и побољшања енергетске ефикасности у складу са захтевима Директиве 2010/31/EУ²⁴ (ДЕСЗ). На основу Закона о ПИ, донета су два правилника којима се регулише обрачун енергетског својства и издавање енергетских пасоша, како је прописано Директивом 2010/31/EУ, мада, у овој фази, покрива само топлотну енергију.

Изменама Закон о ПИ је уведено обавезно издавање енергетских пасоша кроз централни регистар енергетских пасоша (ЦРЕП), што је посебно важно, имајући у виду да се на овај начин формира база података са информацијама о стању грађевинског фонда зграда и њиховим енергетским својствима, као и енергетским потребама зграда, те посебно емисије CO₂, врсте енергетната и др. податке о зградама. Предметна база ће посебно користити за будуће израде извештаја, анализу стања енергетских карактеристика зграда и стратегију за обнову националног фонда зграда. Узимајући у обзир да је Република Србија потписница **Уговора о оснивању Енергетске заједнице**, те да као уговорна страна има обавезу да на годишњем нивоу извештава о стању и унапређењу енергетске ефикасности у сектору зградаства. ЦРЕП база коју води МГСИ ће бити од изузетног значаја за унапређење ових извештаја. Ова одредба закона о ПИ примењиваће се од тренутка доношења одговарајућег подзаконског акта. Постојећи Закон о ефикасном коришћењу енергије делимично је усклађен са Директивом о енергетској ефикасности. Очекује се да ће пуна усклађеност бити постигнута као резултат пројекта који финансира ИПА, а који ће бити започет почетком 2019. године.

У складу са Уговором оснивању енергетске заједнице, Србија је поставила циљ да уштеди 9% финалне енергије у периоду 2010-2018. Влада је усвојила Трећи национални акциони план за енергетску ефикасност у децембру 2016. године. Секретаријат Енергетске заједнице био је укључен у процес консултација пре његовог усвајања. У Акционом плану представљени су резултати уштеде енергије за период 2010-2015, мере за период 2016-2018, као и планиране активности за преношење и спровођење Директиве о енергетској ефикасности. Србија је остварила 93% индикативног циља за период 2010-2015, односно 49% циља од 9% уштеде за период 2010-2018. Циљеви за јавни сектор за период 2010-2015 су премашени.

Према Директиви о енергетској ефикасности нови циљеви за 2020. годину утврђени су Програмом остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије.

Према Уговору о оснивању Енергетске заједнице (Одлука Министарског савета Енергетске заједнице Д/2012/04/МС-ЕнЗ) Република Србија има обавезу да испуни веома захтеван циљ и повећа удео обновљивих извора енергије (ОИЕ) у бруто финалној потрошњи енергије са 21%, колико је износио у базној 2009. години, на 27% удела обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи енергије до 2020. године. У Националном акционом плану за коришћење обновљивих извора енергије, који је израђен у складу са обрасцем предвиђеним Директивом 2009/28/EЗ, процењено је повећање количина ОИЕ за достизање овог циља са 1943 ктое на 2.564 ктое²⁵. У сектору електричне енергије планирано је 1151 ктое, у сектору грејања и хлађења 1167 ктое и 246 ктое обновљиве енергије у сектору транспорта у 2020. години. Директива 2009/28/EЗ је делимично пренета у правни оквир Републике Србије Законом о енергетици из 2014. године и подзаконским актима донетим на основу тог закона, који значајно побољшавају правни оквир у овој области. Директива 2009/28/EЗ ће у

²⁴Директива 2010/31/EУ о енергетском својству зграда

²⁵ Килотона еквивалентне нафте

потпуности бити транспонована усвајањем преосталих законских аката. У том погледу, поред подзаконских аката којима се уређују подстицајне мере за веће коришћење ОИЕ, које су усвојене 2016. године, усвојена је и Уредба о гаранцији порекла у септембру 2017. године. До сада је издато 413 гаранција порекла у Републици Србији. Усвајањем подзаконских аката којима се регулише коришћење биогорива, чије се усвајање очекује у 2019. години, Директива 2009/28/ЕЗ ће бити потпуно пренета у правни оквир у сектору енергетике.

Инфраструктура за одрживе транспортне и енергетске мреже

Када је у питању област **трансевропских транспортних мрежа** (у даљем тексту: TEN-T), правни оквир чини Закон о путевима,²⁶ Закон о безбедности саобраћаја на путевима²⁷, Закон о железници²⁸, Закон о интероперабилности железничког система²⁹, као и спроведбени подзаконски акти и међународни споразуми. Имајући у виду да сва TEN-T инфраструктура треба да буде усклађена са релевантним правним тековинама ЕУ, посебно у погледу интероперабилности, безбедности и стандарда квалитета, може се закључити да су даља усклађивања законодавства и техничких захтева који се односе на сектор транспорта у Србији неопходна. Штавише, измене у регулаторном оквиру и ефикасна примена тих одредби треба да утабају пут транспортном систему орјентисаном ка будућности, посебно кроз постројења која стимулишу решења са малом емисијом угљеника, концепте нових генерација услуга и остале области технолошких иновација.

Усвајање Стратегије транспорта планирано је за четврти квартал 2019. године. Стратегија треба да обезбеди сигуране, ефикасне, интермодалне, еколошки прихватљиве и ефективне транспортне и логистичке услуге, одржив и неометан превоз путника и конкурентне операције превоза терета. Стратешки циљеви ће бити усклађени са Уредбом (ЕУ) бр. 1315/2013 Европског парламента и Савета од 11. децембра 2013. године о смерницама Уније о развоју трансевропске транспортне мреже и стављању ван снаге Одлуке бр. 661/2010/ЕУ (Анекс III) и Делегираном Уредбом Комисије (ЕУ) 2016/758 од 4. фебруара 2016. године о изменама и допунама Уредбе (ЕУ) бр. 1315/2013 у вези Анекса III.

Стање у области транспорта је следеће:

- Директива 2004/54/ЕЗ о минималним безбедносним захтевима за тунеле у трансевропској друмској мрежи је делимично пренета у Закон о путевима. У складу са Законом постоји Правилник о основним безбедносним захтевима које тунели морају испунити, што је у складу са Анексима I и III наведене директиве 2004/54/ЕЗ.
- Директива 1999/62/ЕЗ о накнадама које се наплаћују за коришћење одређених инфраструктура за тешка теретна возила делимично је пренета у Закон о путевима.
- Директива 2008/96/ЕЗ о управљању безбедношћу путне инфраструктуре делимично је пренета у Закон о путевима. Потпуна усклађеност ће се постићи након усвајања подзаконских аката.

²⁶ Службени гласник РС, бр. 41/18

²⁷ Службени гласник РС, бр. 24/18

²⁸ Службени гласник РС, бр. 41/18

²⁹ Службени гласник РС, бр. 41/18

- Директива 2004/52/ЕЗ о интероперабилности електронских система за наплату путарине делимично је пренета у Закон о путевима.
- Директива 2010/40/ЕУ о оквиру за увођење интелигентних транспортних система у друмском саобраћају и за везе са осталим врстама превоза делимично је пренета у Закон о путевима.
- Према Закону о железници, донети су следећи подзаконски акти:
 - Уредба о правилима о обрачунавању надокнаде за обавезу јавног превоза („Службени гласник РС”, број 91/15) - усклађеност са Уредбом Европског парламента и Савета (ЕЗ) бр. 1370/2007 о услугама јавног превоза путника железничким и друмским саобраћајем. Овом уредбом утврђена су правила за обрачунавање надокнада за обавезу јавног превоза а све у циљу обезбеђивања превоза од општег интереса, а који железнички превозник, ако би поступао руководећи се само комерцијалним интересима, не би прихватио или га не би прихватио у истој мери или под истим условима без надокнаде;.
 - Уредба о методологији вредновања елемената за одређивање накнада за коришћење железничке инфраструктуре, („Службени гласник РС”, бр. 122/14) – усклађена са Директивом 2012/34/ЕУ која дефинише принципе и поступке за наплату накнада за коришћење железничке инфраструктуре.
- Усвајањем новог Закона о интероперабилности железничког система постигнуто је потпуно усклађивање са Директивом 2008/57/ЕЗ Европског парламента и Савета о интероперабилности железничког система.
- На основу Закона о интероперабилности железничког система, Дирекција за железнице објавила је следећу техничку спецификацију интероперабилности (ТСИ):
 - ТСИ за подсистеме контроле, управљања и сигнализације као превод следећих одлука ЕУ:
 - Одлука Комисије 2012/88/ЕУ од 25. јануара 2012. године о техничкој спецификацији интероперабилности подсистема контроле, управљања и сигнализације трансевропског железничког система
 - Одлука Комисије 2012/696/ЕУ од 6. новембра 2012. о изменама Одлуке 2012/88/ЕУ о техничким спецификацијама интероперабилности подсистема контроле, управљања и сигнализације трансевропског железничког система
 - Одлука Комисије (ЕУ) 2015/14 од 5. јануара о изменама Одлуке 2012/88/ЕУ о техничким спецификацијама интероперабилности подсистема контроле, управљања и сигнализације трансевропског железничког система
 - ТСИ подсистема „инфраструктура” као превод Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 1299/2014 од 18. новембра 2014. године о техничким спецификацијама за интероперабилност подсистема „инфраструктура” железничког система у Европској унији;

- ТСИ подсистема „енергије“ као превод Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 1301/2014 од 18. новембра 2014. године о техничким спецификацијама за интероперабилност „енергетског” подсистема железничког система у Унији;
- ТСИ у вези са приступачношћу железничког система особама са инвалидитетом и особама смањене покретљивости као превод Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 1300/2014 од 18. новембра 2014. године о техничким спецификацијама за интероперабилност у вези са приступачношћу железничког система Уније особама са инвалидитетом и особама смањене покретљивости;
- ТСИ који се односи на „безбедност у железничким тунелима” као превод Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 1303/2014 од 18. новембра 2014. о техничкој спецификацији за интероперабилност која се односи на „безбедност у железничким тунелима“ железничког система Европске уније.
- Као потписница ЕСАА споразума, Република Србија је у великој мери пренела правне тековине из области ваздухопловства у свој правни систем.
- Стандарде који се односе на аеродромску инфраструктуру у Републици Србији уређују:
 - Правилник о аеродромима („Службени гласник РС”, бр. 23/12 и 60/12-исправка). Овај правилник преноси стандарде и препоручене праксе дефинисане у Анексу 14 Конвенције о међународној организацији цивилног ваздухопловства (ИКАО), део II.
 - Правилник о условима и поступку за издавање сертификата аеродрома („Службени гласник РС” бр. 11/17), који у потпуности преноси Уредбу (ЕУ) бр. 139/2014 од 12. фебруара 2014. године о утврђивању захтева и административних процедура у вези са аеродромима у складу са Уредбом Европског парламента и Савета (ЕЗ) бр. 216/2008.

Када је реч о области **трансевропске енергетске мреже**, законодавни оквир у енергетском сектору дефинисан је Законом о енергетици³⁰ и Законом о потврђивању Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности³¹.

Део правних тековина које се директно односе на **трансевропске енергетске мреже** су:

- Уредба (ЕУ) бр. 347/2013 Европског парламента и Савета од 17. априла 2013. године о смерницама за трансевропску енергетску инфраструктуру и стављању ван снаге Одлуке бр. 1364/2006/ЕЗ и измени Уредби (ЕЗ) бр. 713/2009, (ЕЗ) бр. 714/2009 и (ЕЗ) бр. 715/2009 (СЛ L 115, 25.4.2013, стр. 39–75)
- Уредба (ЕУ) бр. 1316/2013 Европског парламента и Савета од 11. децембра 2013. године о успостављању инструмента за повезивање Европе и измени

³⁰Службени гласник РС, бр. 145/14

³¹ Службени гласник РС, бр. 62/06

Уредбе (ЕУ) бр. 913/2010 и стављању ван снаге Уредби (ЕЗ) бр. 680/2007 и (ЕЗ) бр. 67/2010 текст са ЕЕП

Уредбом о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године („Службени гласник РС“, број 104/17) транспоноване су одредбе Уредбе (ЕУ) 347/2013. Наведеном уредбом дефинисан је појам стратешки енергетски пројекат и прописан начин промовисања једног пројекта у стратешки, обавезе и активности одговорних институција у вези са праћењем реализације стратешких енергетских пројеката, задаци промотера пројекта, успостављање сталне радне групе за стратешке енергетске пројекте, као и модел сарадње за издавање дозвола.

У Републици Србији већ постоји једнообразна процедура за издавање грађевинских дозвола и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је примењују на све структуре. Постоје строго дефинисана ограничења и „службена дужност“ да бисте добили све што вам је потребно од других субјеката који издају дозволе.

Учешће јавности је већ дефинисано у постојећим прописима, за просторно планирање и изградњу и заштиту животне средине.

Забрана дискриминације и родна равноправност

Правни оквир у области забране дискриминације израђен је у складу са Повељом ЕУ о основним правима, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и Протоколом 12 уз Конвенцију из 2000. године, као и три кључне директиве Европске уније које се односе на забрану дискриминације: Директива Савета 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. године о примени начела једнакости особа без обзира на њихово расно или етничко порекло, Директива Савета 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. године о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавања и на раду и Директива 2006/54/ЕЗ о спровођењу начела једнаких могућности и једнаког поступања према мушкарцима и женама у питањима запошљавања и рада.

Поред органа државне управе одговорних за спровођење антидискриминационе политике у Србији, у складу са важећим законима и прописима, постоје и независни државни органи – Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту личних података. Иако је Акционим планом за Поглавље 23 и релевантним стратегијама успостављен основ за неопходне активности, постоји потреба за сталним јачањем административних капацитета поменутих органа.

Правни оквир у области забране дискриминације и једнакости је следећи:

- Начело једнакости и забране дискриминације загарантовано је чланом 21. Устава Републике Србије.
- Република Србија је 2009. године потврдила Конвенцију Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом (UNCRPD).
- Одредбе горе наведених директива пренете су у Закон о забрани дискриминације³², а такође и у Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом³³, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању

³² Службени гласник РС, бр. 22/09

³³ Службени гласник РС, бр. 33/06 и 13/16

особа са инвалидитетом³⁴, Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом³⁵, Закон о кретању уз помоћ пса водича³⁶, Закон о употреби знаковног језика³⁷ и Закон о равноправности полова³⁸.

- Закон о Заштитнику грађана³⁹

Што се тиче правног оквира за родну равноправност, Република Србија тренутно припрема нови Закон о родној равноправности како би се у потпуности ускладила са правним тековинама и одредбама Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција).

НСТЈ Класификација

Територијалну организацију Републике Србије уређују **Устав Републике Србије**⁴⁰ и **Закон о територијалној организацији**⁴¹, који је Народна скупштина усвојила 2007. године. Према овом закону, територијалну организацију Републике Србије, између осталог, чине: општине, градови и град Београд.

Законом о регионалном развоју⁴² и **Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица**⁴³ дефинисане су и успостављене статистичке територијалне јединице које одговарају НСТЈ 1 регионима.

Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица дефинисане су статистичке територијалне јединице које одговарају НСТЈ 1, НСТЈ 2 и НСТЈ 3 нивоима.

Усаглашеност Номенклатуре статистичких територијалних јединица Србије (НСТЈ) са **Уредбом (ЕЗ) бр. 1059/2003** разматра се у оквиру Преговарачког поглавља 18 – Статистика.

Европска групација за територијалну сарадњу (ЕГТС) и Европска групација за сарадњу (ЕГС)

Тренутно не постоји **правни основ, национална правила или процедуре за учешће правних субјеката из Републике Србије у ЕГТС**. Када је реч о ЕГС, Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти потврдила је Народна скупштина („Службени гласник РС – Међународни споразуми”, бр. 2/2016 од 8. фебруара 2016. године) и ступила је на снагу 16. јуна 2016. године, али без свог трећег Протокола. Осим тога, Србија нема билатералне или мултилатералне споразуме са неким државама чланицама ЕУ које су потврдиле поменути протокол на који начин би уредила ово питање.

Закон о локалној самоуправи⁴⁴, члан 88. став 2. дозвољава јединицама локалне самоуправе да остварују сарадњу са јединицама локалних самоуправа у другим државама, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу са Уставом и законом. Одлуку

³⁴ Службени гласник РС, бр. 36/09 и 32/13

³⁵ Службени гласник РС, бр. 42/09

³⁶ Службени гласник РС, бр. 29/15

³⁷ Службени гласник РС, бр. 38/15

³⁸ Службени гласник РС, бр. 104/09

³⁹ Службени гласник РС, бр. 79/2005 и 54/2007

⁴⁰ Службени гласник РС, бр. 98/2006

⁴¹ Службени гласник РС, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/18

⁴² Службени гласник РС, бр. 51/09 30/10 и 89/2015

⁴³ Службени гласник РС, бр. 109/09 и 46/10

⁴⁴ Службени гласник РС, бр. 129/2007, 83/14, 101/16 и 47/18

о успостављању сарадње, односно о закључењу Споразума о сарадњи са локалним властима друге државе доноси скупштина локалне самоуправе, уз сагласност Владе.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине⁴⁵ у члану 3. дозвољава Аутономној Покрајини Војводини да сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалних јединства и правног поретка Републике Србије.

Јединице локалне самоуправе као и Аутономна Покрајина Војводина могу заједно да сарађују у областима од заједничког интереса. Ова сарадња се може успоставити са одговарајућим територијалним заједницама и/или јединицама локалне самоуправе у другим земљама. С тим у вези, локалне самоуправе могу без ограничења учествовати у пројектима на програмима прекограничне и транснационалне сарадње у којима учествује Србија. Пренос средстава корисницима из Србије као и пренос средстава пројектним партнерима (локалне власти и другим подносиоци пројеката) обавља се без икаквих препрека.

1.3. МЕРЕ И РОКОВИ

Мера 1.1: Успостављен законодавни оквир за увођење кохезионе политике ЕУ

Законодавни оквир за систематско увођење кохезионе политике ЕУ у национални систем одражаваће следеће анализе, које су спроведене током 2016. и 2017. године: резултате упоредне анализе, дефинисане водеће принципе, као и захтеве кохезионе политике уз уважавање примењивог српског законодавства. Полазећи од садржаја ових анализа и упоредне праксе држава чланица ЕУ, као и искуства у вези са претприступном помоћи ЕУ, предвиђено је усвајање свеобухватног законодавног оквира.

Како би се осигурало увођење циљева и захтева кохезионе политике ЕУ предвиђених чл. 174. и 175. Уговора о ЕУ у правни оквир Републике Србије, потребно је обезбедити правно окружење које ће подржати испуњење циљева дефинисаних у овој политици, уз обезбеђење стабилности, ефикасности и ефективности у спровођењу кључних процеса планирања, припреме, спровођења, праћења, финансијског управљања и контроле.

Успостављање законодавног оквира за увођење кохезионе политике ЕУ планирано је за 2020. годину.

Мера 1.2: Усвојен план за усклађивање законодавног оквира са захтевима кохезионе политике

Налази већ спроведених анализа правних одредби неопходних за правилно испуњавање захтева кохезионе политике биће обједињени у форми Плана који ће одредити динамику неопходних прилагођавања, упоређивање различитих области у којима непромене бити уведене и њихов утицај на укупну припрему и спровођење програма који се финансирају из Фондова.

Један од првих корака био је спровођење процене недостатака у законодавним (и/или уређеним) областима, које је потребно преиспитати из перспективе њиховог утицаја на пројекте развојне политике. Налази процене недостатака сажети су у Каталогу осталог законодавства и политика везаних за Поглавље 22 и обухватају инфраструктуру (тј. транспорт, животну средину, енергетску и пословну инфраструктуру), политику конкурентности (тј. истраживање, политика технолошког развоја и иновација, предузетништво, ИКТ и туризам) и развој људских ресурса (тј. политике тржишта

⁴⁵ Службени гласник РС, бр. 99/2009 и 67/2012

рада, образовни систем, социјалну инклузију и институционалне капацитете). Циљ је да се идентификују области у којима је неопходна оптимизација законодавног оквира како би се обезбедило благовремено, исплативо, као и ефикасно спровођење пројеката који се финансирају из извора ЕУ. Идентификовани недостаци ће се додатно прецизирати добијањем свеобухватних података од осталих актера, уз поштовање принципа партнерства.

У циљу превазилажења идентификованих недостатака и испуњавања захтева кохезионе политике, биће неопходне измене и допуне постојећег законодавства или чак увођење нових правних аката. Након израде предлога за измене, укључујући рокове за увођење предложених измена и допуна или нових правних аката, након консултација са Преговарачком групом за Поглавље 22, приступиће се изради Плана, као алата за делотворно спровођење законодавних измена.

Израда Плана за даље усклађивање законодавног оквира са захтевима кохезионе политике планирана је за 2020. годину.

Мера 1.3: Успостављен законодавни оквир којим се се обезбеђује суфинансирање и флексибилност буџета

Сви програми кохезионе политике морају се суфинансирати из националних средстава, која могу укључивати државни буџет, као и приватне изворе. Обрачун и програмирање суфинансирања за претприступне фондове обезбеђује се на нивоу акција/пројеката, који се у датом тренутку, сматрају довољним. Будући да ће се обим програма и врста инвестиција разликовати од претприступних фондова, обезбеђење систематског приступа за суфинансирање ће постати неопходно и може довести до одређених промена у постојећем Закону о буџетском систему.

Програми кохезионе политике могу се ефикасно спровести само ако се капацитети за суфинансирање свих могућих корисника реално процене и искористе за спровођење националних циљева. Поред тога, програми кохезионе политике су вишегодишњи, па тако и државни буџет мора бити у стању да флексибилно и транспарентно испуњава вишегодишње финансијске обавезе.

Спровешће се детаљна анализа како би се утврдило следеће: а) капацитет за суфинансирање јавног буџета на свим административним нивоима, б) постојећи законодавни оквир за вишегодишње програмирање извора јавног суфинансирања на свим нивоима, в) флексибилност буџета за могуће прерасподеле средстава у току спровођења програма, г) капацитет за суфинансирање будућих корисника кохезионе политике (јавних и приватних) и д) капацитети за предфинансирање за спровођење програма/пројеката. Резултат анализе биће листа конкретних препорука, које би требале да буду кључни подаци за будуће законодавне промене.

Успостављање законодавног оквира, који обезбеђује суфинансирање и флексибилност буџета планирано је за 2021. годину.

Мера 1.4: Завршено усклађивање⁴⁶ правних прописа у области државне помоћи са прописима ЕУ

Даље усклађивање правних одредби у Србији са правним тековинама у области Државне помоћи подразумева усвајање или измене и допуне постојеће **Уредбе о правилима за доделу државне помоћи**, којом би се дефинисала правила за доделу

⁴⁶ Усклађивање законодавства у контексту овог Акционог плана односи се на усклађивање са правним тековинама ЕУ без спровођења.

различитих врста државне помоћи, нпр. *de minimis* или у сектору транспорта, за обављање услуга од општег економског интереса, али такође и за доделу других врста државне помоћи (за МСП, запошљавање, заштиту животне средине, регионалну државну помоћ).

Уредба о правилима за доделу државне помоћи биће усклађена са следећим прописима ЕУ:

- **Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1407/2013** од 18. децембра 2013. године о примени чл. 107. и 108. Уговора о функционисању Европске уније на *de minimis* подстицаје (СЛ L 352, 24.12.2013) (32013R1407)
- **Одлука Комисије** од 20. децембра 2011. године о примени члана 106. став 2. Уговора о функционисању Европске уније везано за државну помоћ у облику накнаде за пружање јавних услуга која се додељује одређеним предузећима којима је поверено обављање услуга од општег економског интереса (СЛ L 7,11.01.2012) (32012D0021)
- **Уредба Комисије бр. 360/2012** од 25. априла 2012. године о примени чл. 107. и 108. Уговора о функционисању Европске уније о *de minimis* државној помоћи која се додељује одређеним предузећима која обављају услуге од општег економског интереса (СЛ L 114, 26.04.2012) (32012R0360)
- **Уредба Комисије** којом се одређене категорије помоћи проглашавају компатибилним са унутрашњим тржиштем у смислу примене чл. 107. и 108. Уговора (Уредба о општем групном изузећу - *GBER*)
- **Одлука Савета** од 10. децембра 2010. године о државној помоћи којом би се олакшало затварање неконкурентних рудника угља (СЛ L 336, 21.12.2010) (32010D0787) и све релевантне „меке“ правне тековине ЕУ о државној помоћи (смернице, саопштења, обавештења, оквири) везане за правила за доделу регионалне помоћи, помоћи за санацију и реконструкцију, еколошку и енергетску помоћ, помоћ у сектору транспорта, помоћ за ризични капитал, помоћ за истраживање и развој и иновације, привремена правила као одговор на економску и финансијску кризу, посебни инструменти помоћи, итд.

Напредак у испуњавању ове мере пратиће се кроз преговарачко Поглавље 8 – Политика конкуренције. Потпуно усклађивање законодавства са правилима ЕУ о државној помоћи очекује се до краја 2019. године.

Мера 1.5: Завршено усклађивање правних прописа у области јавних набавки са прописима ЕУ

У области јавних уговора, законодавство Србије је у довољној мери усклађено са општим принципима транспарентности, слободне конкуренције и једнаког третмана. У складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању, ССП (члан 76.), након 1. септембра 2018. године у потпуности је укинута (0%) предност дата домаћим понуђачима (домаће преференције). Усвајање новог закона планирано је за 2019. годину и очекује се да ће остали подзаконски акти неопходни за спровођење новог закона бити усвојени након доношења Закона о јавним набавкама. Штавише, Република Србија је у процесу приступања Светској трговинској организацији (у даљем тексту: СТО), а у финалном протоколу о приступању преузеће обавезу да се придружи Споразуму о јавним набавкама СТО, у прелазном периоду који ће бити дефинисан у Протоколу о приступању.

У погледу конкретних области релевантних за јавне набавке, национално законодавство ће бити усклађено са следећим прописима ЕУ:

- Уредба релевантна за јавне набавке у области управљања водама, енергетике, транспорта и поштанских услуга у Републици Србији је у довољној мери усклађена са **Директивом 2004/17/ЕЗ**. Међутим, потребно је додатно усклађивање са новом **Директивом 2014/25/ЕУ**, а планирано да се спроведе у 2019. години.
- У области заштите права у поступцима јавних набавки, законодавство Републике Србије је у великој мери усклађено са **Директивама 89/665/ЕЕЗ, 92/13/ЕЕЗ и 2007/66/ЕЗ**, које уређују заштиту права у поступцима јавних набавки. Усвајањем новог Закона о јавним набавкама Република Србија ће постићи потпуну усклађеност у овој области.
- Предвиђено је да се до краја 2019. године постигне потпуна усклађеност са правним тековинама ЕУ у области електронских набавки, тј. са **Директивом 2014/24/ЕУ и Директивом 2014/25/ЕУ**. Крајњи циљ у овој области, до тренутка приступања, је успостављање заједничке платформе електронских јавних набавки које ће укључивати е-оглашавање и е-комуникације и подношење понуда.
- Политика која уређује област зелених и социјалних аспеката јавних набавки, као и односа са МСП у складу је са одредбама **Директиве 2014/24/ЕУ** и усклађена је у довољној мери. До краја 2019. године биће предузети следећи кораци: подизање свести јавних наручилаца и других заинтересованих страна о предностима и могућностима ових набавки, јачање капацитета учесника у поступку и успостављање система за праћење и вредновање.
- Директна примена стандардних образаца за обавештења у јавним набавкама била би могућа након приступања. Усклађивање законодавства у области која се односи на стандардне обрасце обавештења извршиће се током 2019. године. У овом контексту, за ову област важна је **Сprovedбена уредба Комисије (ЕУ) бр. 842/2011**, усвојена 19. августа 2011. године, којом се утврђују стандардни обрасци за објављивање обавештења у области јавних набавки.

Напредак у испуњавању ове мере пратиће се кроз преговарачко Поглавље 5 – Јавне набавке, које је отворено на четвртом састанку Приступне конференције са Србијом на министарском нивоу, одржане 13. децембра 2016. године. Потпуно усклађивање правних прописа са правилима ЕУ у вези са јавним набавкама очекује се до краја 2021. године.

Мера 1.6: Завршено усклађивање правних прописа у области јавно-приватног партнерства и концесија са прописима ЕУ

У складу са преговарачким Поглављем 5, потребно је изменити и допунити **Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама**, у циљу потпуног усклађивања са правним тековинама ЕУ. Потпуно усклађивање са Директивом 2014/23/ЕУ је приоритетни правац реформи у области концесија и јавно-приватног партнерства. У ту сврху, формирана је радна група. Нацрт новог Закона о ЛПП је припремљен и у процесу је коначне дораде како би био поднет Комисији ЕУ за давање коментара.

Напредак у испуњавању ове мере пратиће се кроз преговарачко Поглавље 5 – Јавне набавке, које је отворено на четвртом састанку Приступне конференције са Србијом на министарском нивоу, одржане 13. децембра 2016. године.

Потпуно усклађивање правних прописа са правилима ЕУ у вези са јавно-приватним партнерством и концесијама очекује се до краја 2019. године.

Мера 1.7: Завршено усклађивање правних прописа у области процене утицаја на животну средину (ПУЖС) и стратешке процене утицаја на животну средину (СПУЖС) са прописима ЕУ

Усклађивање законодавства у области **Директиве 2011/92/ЕУ о процени утицаја на животну средину** подразумева:

- Доношење Уредбе о утврђивању листе (I) пројеката за које је обавезна процена утицаја на животну средину и листе (II) пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину до краја 2020. године;
- Доношење измена и допуна **Закона о процени утицаја на животну средину** до трећег квартала 2019. године;
- Доношење измењеног Закона о стратешкој промени утицаја на животну средину до трећег квартала 2019. године.

До краја 2020. године планирано је усвајање измена и допуна следећих подзаконских аката:

- Правилника о поступку јавног увида, презентацији и јавној расправи о студији о процени утицаја на животну средину;
- Правилника о раду техничке комисије за оцену студије о процени утицаја на животну средину;
- Правилника о обиму и садржају студије о процени утицаја на животну средину;
- Правилника о садржини, изгледу и начину вођења јавних књига о спроведеним поступцима и донетим одлукама о процени утицаја на животну средину
- Правилника о садржини студије о процени утицаја на животну средину.

Усклађивање законодавства у области **Директиве 2001/42/ЕЗ о стратешкој процени утицаја на животну средину** планирано је до краја 2020. године и подразумева:

- Доношење измењеног Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину;
- Доношење Правилника о раду техничке комисије за припрему извештаја о студији о стратешкој процени утицаја на животну средину и
- Доношење Правилника о поступку јавног увида, презентацији и јавној расправи о извештају о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Напредак у испуњавању ове мере пратиће се кроз преговарачко Поглавље 27 – Животна средина. Потпуно усклађивање правних прописа са правилима ЕУ у овој области очекује се до краја 2020. године.

Мера 1.8: Завршено усклађивање правних прописа у области Директиве о стаништима са прописима ЕУ

Усклађивање законодавства у области Директиве о стаништима подразумева:

- Измене и допуне Уредбе о еколошкој мрежи, ће прецизирати усаглашавање са изменама и допунама Закона о заштити природе, усвојеним у фебруару 2016. године, **Директивама ЕУ о стаништима и птицама** у погледу концепта еколошке мреже (2019) и

- Усвајањем измена и допуна **Закона о заштити природе**, чл. 8, 17. и 23. **Директиве о стаништима**, укључујући и **Уредбу о оцени прихватљивости** биће у потпуности пренети до 2020. године (укључујући финансирање и извештавање). У току је и поступак измена и допуна Закона о стратешкој процени и Закона о процени утицаја на животну средину ради потпуног усаглашавања са чланом 6. Директиве о стаништима и обезбеђивања законодавних предуслова за спровођење поступка оцене прихватљивости.

Напредак у испуњавању ове мере пратиће се кроз преговарачко Поглавље 27 – Животна средина. Потпуно усклађивање правних прописа са правилима ЕУ у овој области очекује се до краја 2020. године.

Мера 1.9: Завршено усклађивање правних прописа у области енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије са прописима ЕУ

У области енергетске ефикасности потребна су следећа прилагођавања:

- Измене и допуне Закона о ефикасном коришћењу енергије у циљу усклађивања са захтевима Директиве 2009/125 и усвајање пратеће Уредбе биће завршене до краја 2019. године. Спроведбене мере ове Директиве за различите врсте производа ће бити пренете до краја процеса приступања, а очекује се да ће бити усвојене до IV квартала 2021. године.
- Измена Закона о ефикасном коришћењу енергије у циљу усклађивања са захтевима Директиве 2012/27/ЕУ до четвртог квартала 2020. године и усвајање пратећих прописа који могу бити потребни до краја процеса приступања. Иста измена би такође требало да укључује усклађивање са Уредбом (ЕЗ) бр. 1222/2009 о означавању аутомобилских гума с обзиром на ефикасност горива и друге битне параметре.
- Даље усклађивање са захтевима Директиве 2010/31/ЕУ и Директиве 2012/27/ЕУ, планирано је да у току 2019. године, кроз израду Дугорочне стратегије улагања у обнову националног фонда зграда и измене и допуне Правилника о енергетској ефикасности зграда и Правилника о условима, садржини и начуну издавања сертификата о енергетским својствима зграда.

У области обновљивих извора енергије неопходно је усвојити седећу регулативу:

- Уредбу о уделу биогорива у саобраћају - усвајање се очекује у првом кварталу 2019. године;
- Уредбу о критеријумима одрживости биогорива - усвајање се очекује у првом кварталу 2019. године;
- Уредбу о висини посебне накнаде за подстицај у 2019. години - донета и објављена у „Службеном Гласнику РС”, број 8/19 од 8.2.2019. године, а ступила на снагу 9.2.2019. године;
- Правилник о обрачуну учешћа обновљивих извора енергије - усвајање се очекује у четвртном кварталу 2019. године .

Напредак у испуњавању ове мере ће се пратити кроз Преговарачко поглавље 15 - Енергетика. Потпуно усклађивање правних прописа са правилима ЕУ у овој области очекује се до краја 2019. године.

Мера 1.10: Завршено усклађивање правних прописа у области транспортних мрежа са прописима ЕУ

У области транспорта су потребна следећа прилагођавања :

- Нови **Закон о путевима је усвојен 2018. године** у циљу даљег усклађивање са Директивом 1999/62/ЕЗ, Директивом 2004/52/ЕЗ, Директивом 2008/96/ЕЗ, 2004/54/ЕЗ и 2010/40/ЕУ. Измене и допуне тог закона предвиђене су за четврти квартал 2020. године како би се постигла потпуна хармонизација. Даља усаглашеност ће бити постигнута усвајањем Правилника у првом кварталу 2019. године, а очекује се да ће до краја 2021. године бити постигнута потпуна усаглашеност.
- Усвајањем новог Закона о железници 2018. године и усвајањем подзаконских аката до I квартала 2020. године оствариће се даље усклађивање са Директивом 2012/34/ЕУ и њеним спроведбеним актима:
 - Спроведбена уредба (ЕУ) бр. 2015/171 о одређеним аспектима лиценцирања железничких предузећа;
 - Спроведбена уредба (ЕУ) бр. 2015/909 о модалитетима за обрачун трошкова који су директно настали као резултат обављања железничких услуга;
 - Спроведбена уредба (ЕУ) бр. 2016/545 о процедурама и критеријумима који се односе на оквирне споразуме за доделу капацитета железничке инфраструктуре;
 - Спроведбена уредба Комисије 2017/2177 о приступу услужним објектима и железничким услугама;
 - Делегирана одлука Комисије 2017/2075 која замењује Анекс VII Директиве 2012/34 Европског парламента и Савета о успостављању јединственог европског железничког подручја.
 - Нови Закон о железници је делимично усклађен са Директивом 2012/34/ЕУ, узимајући у обзир промене које је увела Директива (ЕУ) 2016/2370 из IV железничког пакета, док би се подзаконским актима пренеле спроведбене уредбе, којима би се постигла потпуна усклађеност националног законодавства са спроведбеним уредбама. Потпуно усклађивање ће бити постигнуто у првом кварталу 2021. године усвајањем новог Закона о железници или измена и допуна Закона о железници.
- Техничке спецификације интероперабилности планирано је да буду пренете у законодавство Републике Србије најкасније у четвртом кварталу 2019. године⁴⁷. Предвиђа се да ће се потпуно усклађивање са Директивом (ЕУ) 2016/797 четвртог железничког пакета, којом се Директива 2008/57/ЕУ ставља ван снаге,

⁴⁷ Ови ТСИ су следећи: ТСИ подсистема возила - теретна возила; потпуна усклађеност са: Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 321/2013, Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 1236/2013 и Уредбом Комисије (ЕУ) 2015/924; ТСИ, који се односи на подсистем возила - бука; потпуна усклађеност са Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 1304/2014; ТСИ који се односи на подсистем телематских апликација за теретни транспорт; потпуна усклађеност са Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 1305/2014; ТСИ који се односи на подсистем телематских апликација за превоз путника; пуна усклађеност са Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 454/2011, Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 665/2012, Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 1273/2013 и Уредбом Комисије (ЕУ) 2015/302; ТСИ подсистема возила - локомотиве и путничка возила; потпуна усклађеност са Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 1302/2014; ТСИ који се односи на подсистем „управљање и руковођење саобраћајем“; потпуна усклађеност са Уредбом Комисије (ЕУ) 2015/995; ТСИ подсистема „контрола, управљање и сигнализација“; пуна усклађеност са Уредбом Комисије (ЕУ) 2016/919.

постићи усвајањем новог Закона о интероперабилности железничког система, које је предвиђено за први квартал 2021. године.

- Уредба о условима који морају бити испуњени у лукама, пристаништима и привременим местима за претовар, која ће пренети у национално законодавство захтеве **Уредбе 1315/2013** о смерницама Уније за развој трансевропске транспортне мреже у вези са унутрашњим лукама, до краја 2021. године.

Напредак у испуњавање ове мере ће се пратити кроз Преговарачко поглавље 14 - Транспортна политика. Усклађивање правних прописа са прописима ЕУ у области транспорта и ТЕН-Т очекује се до краја 2021. године.

Мера 1.11: Завршено усклађивање правних прописа у области забране дискриминације и родне равноправности са прописима ЕУ

Национално законодавство је у потпуности усклађено са одредбама прописаним **Директивом број 2000/43/ЕЗ** о спровођењу принципа једнаког поступања без обзира на расно или етничко порекло и **Директиве 2000/78/ЕЗ** о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавању и на раду.

Како је предвиђено Акционим планом за Поглавље 23, који је усвојила Влада Србије, биће донети следећи правни акти:

- Закон о изменама и допунама **Закона о забрани дискриминације** („Службени гласник РС“, бр. 22/09), посебно у области: обима изузетака од начела једнаког поступања; дефиниције посредне дискриминације; обавезе разумног прилагођавања запосленима са инвалидитетом. Усвајање новог Закона је предвиђено у другом кварталу 2019. године.
- Нови **Закон о родној равноправности** ће бити усвојен како би се обезбедило потпуна усклађеност са **Директивом 2006/54/ЕЗ** о примени принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања и одредбама Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција). Усвајање новог Закона је предвиђено у другом кварталу 2019. године.

Напредак у испуњавању ове мере ће се пратити кроз Преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и основна права. Потпуно усклађивање правних прописа са правилима ЕУ у овој области очекује се у другом кварталу 2019. године.

Мера 1.12: Успостављен правни основ за спровођење ЕГТС уредбе

У циљу успостављања јасних, ефикасних и транспарентних правила за спровођење ЕГТС уредби, неопходно је спровести неколико анализа (нпр. анализу главних захтева ЕГТС уредби, упоредну анализу националних спроведбених правила за ЕГТС уредбе држава чланица ЕУ као и земаља које нису чланице ЕУ, процену релевантног постојећег законодавства у Републици Србији у вези са могућношћу правних лица из Србије учествују као пуноправни чланови у ЕГТС, процену недостатака у постојећем законодавству и пратеће препоруке). Разматраће се и специфичне законске разлике између земаља, посебно у области функционисања правних лица, ограничења њихових овлашћења, као и контроле управљања јавним средствима, али и у области јавних набавки, висине ПДВ-а, царинских прописа, прописаних зарада у јавном сектору итд. Као резултат, успоставиће се неопходан правни основ за спровођење ЕГТС уредби у циљу

успостављања неопходних услова за учешће српских правних лица у оваквом облику сарадње.

Република Србија ће припремити неопходне одредбе (нпр. одређивање органа, релевантне процедуре, регистар и објављивање) узимањем у обзир свих захтева наведених у правном оквиру ЕУ до 2023. године.

Бр.	Мера	Рок	Одговорна институција
1.1	Успостављен законодавни оквир за увођење кохезионе политике ЕУ	2020	Министарство за европске интеграције
1.2	Усвојен план за усклађивање законодавног оквира са захтевима кохезионе политике	2020	Министарство за европске интеграције
1.3	Успостављен законодавни оквир којим се осигурава суфинансирање и флексибилност буџета	2021	Министарство финансија
1.4	Завршено усклађивање правних прописа у области државне помоћи са прописима ЕУ	2019	Министарство финансија
1.5	Завршено усклађивање правних прописа у области јавних набавки са прописима ЕУ	2021	Управа за јавне набавке
1.6	Завршено усклађивање правних прописа у области ЈПП и концесија са прописима ЕУ	2019	Министарство привреде
1.7	Завршено усклађивање правних прописа у области СПУЖС и ПУЖС са прописима ЕУ	2020	Министарство заштите животне средине
1.8	Завршено усклађивање правних прописа у области Директиве о стаништима са прописима ЕУ	2020	Министарство заштите животне средине
1.9	Завршено усклађивање законодавства у области енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије са прописима ЕУ	2019	Министарство рударства и енергетике
1.10	Завршено усклађивање правних прописа у области транспортних мрежа са прописима ЕУ	2021	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
1.11	Завршено усклађивање правних прописа у области забране дискриминације и родне равноправности	2019	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
1.12	Успостављен правни основ за спровођење ЕГТС Уредбе	2023	Министарство државне управе и локалне самоуправе

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

2.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Уредба (ЕУ) 1303/2013 у члану 123-127 предвиђа врсте тела за управљање кохезионом политиком унутар државе чланице, те описује поступак за одређивање тела и главних функција и односа између тих тела.

У складу са чланом 123. Уредбе (ЕУ) 1303/2013 списак тела намењених за управљање програмима кохезионе политике са кратким описом њихових улога је следећи:

- **Управљачко тело - обавезно** : сноси главну одговорност за ефективно и ефикасно спровођење ОП и тиме испуњава значајан број функција које се односе на праћење и спровођење програма, избор операција, финансијско управљање, контролу, спречавање неправилности и превара, као и јавност и транспарентност и извештавање. Исто управљачко тело може бити одређено за више од једног ОП;
- **Сертификационо тело - обавезно** : оверава изјаве о трошковима у односу на средства на располагању и на основу тога подноси захтеве за плаћање Комисији. Оно такође саставља финансијске извештаје, потврђујући потпуност, тачност и истинитост трансакција и да су трошкови унети у финансијске извештаје у складу са важећим правилима Уније и националним правилима. Исто сертификационо тело може бити одређено за више од једног ОП. Штавише, функције сертификационог тела може спроводити управљачко тело;
- **Ревизиорско тело - обавезно**: осигурава да се врше ревизије ради утврђивања функционисања система управљања и контроле оперативног програма (системска ревизија) и на одговарајућем узорку операција (ревизија операција). Оно такође врши ревизију финансијских извештаја који су оверени од стране сертификационог тела. Ревизиорско тело је функционално независно од свих других тела кохезионе политике;
- **Координационо тело/а – није обавезно**; у случају да се именује, комуницира са Комисијом и пружа јој информације, координира активности других релевантних именованих тела и ради усклађене примене важећег правног оквира и
- **Посредничко тело/а - није обавезно**; у случају да се именују таква тела, могу се користити за обављање одређених задатака управљачког тела и/или сертификационог тела у **оквиру његових/њихових одговорности**; у већини држава чланица, посредничка тела постоје, макар за обављање одређених функција управљачког тела.

У сврху програма ЕТС, у једној од земаља учесница треба да буде успостављено јединствено управљачко тело, сертификационо тело и ревизиорско тело., Друга земља или земље учеснице морају успоставити одговарајуће национално тело (у циљу сарадње са телима програма и да координирају спровођење програма у оквиру својих земаља), као и контролно тело за проверу трошкова пријављених од стране корисника са њене територије.

Одређивање наведених тела, као што је наведено у члану 124. Уредбе (ЕУ) 1303/2013, биће засновано на извештају и мишљењу независног ревизиорског тела које је независно

од управљачког тела и где је то могуће од сертификационог тела, има потребан капацитет за ревизију и које оцењује испуњавање критеријума наведених у Анексу XIII Уредбе (ЕУ) 1303/2013 узимајући у обзир међународно прихваћене стандарде ревизије који се односе на окружење интерне контроле, управљање ризицима, активности управљања и контроле и надзор.

Поред горе наведених тела, Уредбом (ЕУ) 1303/2013 уведен је сет „**територијалних инструмената**“ који омогућавају државама чланицама да користе нове приступе за комбиновање средстава из различитих програма и фондова на датој територији. Користе се три инструмента: као интегрисане територијалне инвестиције, као програми одрживог урбаног развоја или као локални развој вођен заједницом. За сваки од поменутих инструмената, Уредба (ЕУ) 1303/2013 прописује услове који морају бити испуњени, као и аранжмане за спровођење.

Након усвајања ОП од стране Комисије, треба успоставити и **Одбор за праћење** у складу са институционалним, правним и финансијским оквиром, како би пратило спровођење ОП, у договору са управљачким телом. Држава чланица може основати јединствени одбор за праћење који покрива више од једног ОП-а, који се суфинансира из Европских структурних и инвестиционих фондова (у даљем тексту: ЕСИ фондови). Одбор за праћење редовно прати спровођење програма, са посебним освртом на остваривање развојних циљева. Они саветују управљачко тело и доносе одлуке у вези са принципима одабира операција (пројеката). Одбори за праћење формирају се на основу принципа партнерства и обухватају представнике националног нивоа власти, поднационалног нивоа власти, економских и социјалних партнера као и цивилног друштва. За програме ЕТС, Заједнички одбори за праћење су састављени од представника свих земаља учесница.

Уредбом (ЕУ) 1303/2013 је такође одређено да се систем управљања и контроле за спровођење кохезионе политике успоставља у складу са **следећим принципима** (чл. 72.):

- Додела и опис функција унутар сваког тела укљученог у систем управљања и контроле
- Сегрегација функција између и унутар таквих тела
- Процедуре које осигуравају исправност и регуларност пријављених трошкова
- Електронски систем за рачуноводство, чување и пренос финансијских података и података о показатељима, за праћење и извештавање
- Системи за праћење и извештавање, где одговорно тело може поверити извршење задатака другом телу
- Аранжмани за ревизију функционисања система управљања и контроле
- Систем и процедуре како би се осигурао адекватан ревизорски траг
- Процедуре за спречавање, откривање и исправљање неправилности, превара и повраћај непрописно исплаћених износа

2.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Институционални оквир за управљање претприступним фондовима ЕУ - ИПА II

Као што је већ наведено на састанку билатералног скрининга, институционални оквир за спровођење кохезионе политике ће бити успостављен полазећи од система (структура/тела и капацитета) успостављених и развијених за управљање

претприступном средствима ЕУ, узимајући у обзир одређене специфичне карактеристике и разлике. Ова тела ће бити додатно ојачана са циљем да се обезбеди адекватан капацитет за ефективно и ефикасно апсорбовање неколико пута већих средстава у односу на она која су обезбеђена из Инструмента за претприступну помоћ (у даљем тексту: ИПА. Наведени систем за управљање претприступном средствима ЕУ је успостављен на такав начин да у одређеној мери испуњава принципе кохезионе политике из тачке 2.1.

Поред наведеног, на одлуку о оптималном институционалном оквиру за спровођење кохезионе политике значајно ће утицати специфичности које се, између осталог, односе на територијалну организацију Републике Србије, управљање на више нивоа, постојеће капацитете и позитивна/негативна искуства институционалног оквира у одабраним државама чланицама.

Правни и институционални оквир за спровођење Инструмента за претприступну помоћ 2014-2020 у Србији је представљен у Анексу 2.

Што се тиче циља Инвестиције за раст и радна места, упоредни преглед функција које обављају тела за ЕСИ и ИПА фондове је представљен у Анексу 3.

Институционални оквир за спровођење кохезионе политике

У складу са Законом о министарствима⁴⁸, Министарство за европске интеграције (у даљем тексту: МЕИ) је задужено за успостављање и развијање система за коришћење/реализацију Структурних фондова и Кохезионог фонда (Фондови), припрему релевантних докумената који дефинишу развојне циљеве и приоритете за финансирање из Фондова, праћење спровођења, вредновање и извештавање о спровођењу релевантних програмских докумената (тј. програма, пројеката) који се финансирају из Фондова, координацију одабира и одређивање приоритета инфраструктурних пројеката за финансирање из средстава ЕУ и других извора.

У том смислу, МЕИ ће обављати улогу координационог тела, у зависности од броја ОП-а и/или улогу управљачког тела. У складу са својим тренутним одговорностима, МЕИ ће обављати улогу управљачког тела за релевантне програме ЕТС. У зависности од броја ОП-а нека од ресорних министарстава могу такође обављати улогу управљачког тела. Одговарајућа организациона јединица у Министарству финансија ће обављати улогу сертификационог тела, док ће садашња Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ обављати улогу ревизорског тела. Ове институције и структуре су већ идентификоване као носиоци одређених одговорности и задатака у систему управљања претприступним фондовима ЕУ и у том смислу њих карактеришу бројне компаративне предности и искуства које их чине кандидатима за носиоце неких од кључних функција у контексту управљања пост-приступним фондовима ЕУ.

Приликом одлучивања о одговарајућој опцији институционалног оквира кроз који ће фондови за кохезиону политику бити реализовани у Републици Србији узима се у обзир неколико принципа који дају смернице и који ће се пажљиво пратити у том процесу:

- *Једноставност* - институционална структура са ограниченим бројем институција биће успостављена у почетним фазама спровођења

⁴⁸ Службени гласник Републике Србије бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - други закон и 62/2017

Фондова. Додатно, једноставне и рационализоване процедуре унутар те структуре ће бити обезбеђене и прилагођене потребама корисника.

- *Стабилност* - институционална структура ће бити изграђена полазећи од оних институција које већ имају капацитет, посебно институција које се баве ИПА II, јер оне сада имају могућност да примене буџетске (и друге) принципе ЕУ у пракси.
- *Стратешки приступ* - стратешка визија институционалног развоја земље у распону од средњорочног до дугорочног периода ће се узети у обзир приликом одлучивања о моделу институционалног оквира.
- *Координација* - потребна је координација свих инвестиција на нивоу доношења националне политике како би се избегло стварање паралелних структура унутар јавне управе. Новоуведеним системима је потребна јача институција за координацију са значајним овлашћењима за доношење одлука.
- *Концентрација* - на нивоу координације постоји снажна потреба за концентрацијом координацијских функција како би се осигурала критична маса надлежности и институционална моћ, док ће се на нивоу спровођења систем ослањати на институције са специфичним знањем и искуством у одређеним областима и већ постојећим капацитетима за остварење резултата које треба даље јачати.

Додатни аргументи за избор одговарајућег институционалног модела за Републику Србију су такође обезбеђени **упоредном анализом изабраних модела држава чланица** у погледу институционалног оквира за кохезиону политику, развијеног уз подршку пројекта који финансира ЕУ „Помоћ у припреми пројекта 5“ (у даљем тексту: ППФ5). Упоредна анализа је пружила преглед опција које је користило 6 држава чланица (Бугарска, Хрватска, Мађарска, Пољска, Португалија и Словенија) за успостављање институционалног оквира за спровођење кохезионе политике, њихова практична искуства, као и аргументе за и против избора конкретних институционалних модела.

С обзиром да постојећи институционални капацитети неће бити довољни, извршен је **процес мапирања институција и капацитета на нивоу сектора** (који одговарају тематским приоритетима утврђеним у постојећем правном оквиру ЕУ), а који свакако могу послужити као потенцијални носиоци одређених активности/функција у периоду након приступања је спроведен током 2016. године.

Извршено мапирање је показало да постоји добра основа за даљи развој институционалних капацитета. Осим тога, постојећу ИПА-координацију и управљачке капацитете треба очувати и даље развијати, јер укупан приступ припреми и реализацији средстава из ИПА и кохезионе политике је сличан у многим аспектима. Додатно, извршено мапирање је открило да постоје значајни административни капацитети изван акредитованих ИПА структура. Мада многе од посматраних институција нису имале директно искуство са специфичним захтевима у вези са планирањем и спровођењем помоћи ЕУ (нпр. у погледу финансијске одговорности, транспарентности и регуларности) и са неким основним методама планирања политика (као што су вишегодишње планирање, праћење и вредновање), оне реализују сличне задатке и обим послова као што раде и ИПА структуре. Коначно, извршено мапирање показало је да постоји значајан капацитет ван министарстава који бит требали бити узети у обзир ради даљег јачања за спровођење кохезионе политике ЕУ у Србији.

Међутим, важно је истаћи да је утисак да постоји општа тенденција да се задаци концентришу у министарствима, а не да се делегирају националним институцијама/организацијама које делају под надзором/окриљем министарстава. Све у свему, изгледа да расподела задатака између министарстава и других институција/организација указује на прилично концентрисану структуру. У процесу мапирања министарства су нагласила да имају главну одговорност за најважније стратешке и програмске задатке/документа, као и избор пројеката, али у многим случајевима и за уговарање и финансијско управљање. Ипак, утисак на основу резултата је да министарства не посвећују ресурсе (или пак довољно ресурса) за обављање функције стратешког планирања или вредновања пројеката. Узимајући у обзир пет водећих принципа, искуства из других земаља из поменуте студије, , стечено искуство у претприступном периоду, капацитете у оквиру релевантних институција и административну традицију Владе Србије, приступ развоју будућег институционалног оквира за спровођење кохезионе политике је следећи: **Централизовани систем са координационим телом које има значајне надлежности и са концентрисаним, секторским и усклађеним административним системом.** У горе наведеном моделу, координација кохезионе политике је осигурана од стране једне централне националне институције са значајним надлежностима, која ће такође бити управљачко тело бар за неке или већину ОП-а. Имајући у виду интензивни припремни процес, објашњен у различитим деловима Акционог плана, треба да постоји једна централна национална институција као главни саговорник са ЕК, која ће координирати све релевантне институције и заинтересоване стране, али и бити у стању да координира фондове са другим инструментима ЕУ и програмима Уније како би се избегла могућа преклапања и максимизирале синергије.

Постојаће мали број мултисекторских/тематских ОП-а (до три) и ограничен број управљачких тела. Ресорна министарства могу бити именована и за посредничка тела, посебно када директно спроводе делове ОП-а, без укључивања другог посредничког тела. У случају да буде оправдано, користиће се и други ниво посредничких тела.

За циљ Европска територијална сарадња (у даљем тексту: ЕТС), МЕИ ће обављати функцију управљачког тела за оне програме за које ће Србија бити задужена за управљање у будућности, с обзиром да је Србија јединствено тело за уговарање за програме прекограничне сарадње Србија-Црна Гора, Србија-Босна и Херцеговина и Србија-Бивша Југословенска Република Македонија и очекује се да ће Србија задржати исту улогу након приступања. За програме ЕТС са државама чланицама ЕУ, МЕИ ће и даље бити национално тело, као и Одељење за спровођење првостепене контроле пројеката финансираних из ИПА компоненте прекогранична и транснационална сарадња у оквиру Министарства финансија које ће и даље бити тело за првостепену контролу. МЕИ, као национално тело, задужено је за успостављање система контроле у Републици Србији и обезбеђивање контролора одговорних за вршење првостепене контроле за партнере на оним деловима пројеката који се спроводе у Републици Србији. Оснивање заједничких (техничких) секретаријата (главне канцеларије и антене), као и тела за првостепену контролу за нове програме, засновано је на већ стеченом искуству из програма који су имплементирани у периоду 2007-2013. године. На тај начин преузимање додатних одговорности за спровођење нових програма ће бити извршено ефикасно и правремено.

Улогу сертификационог тела ће обављати релевантно одељење у оквиру министарства надлежног за финансије, док ће функцију ревизорског тела обављати Владина Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ.

Уз подршку пројекта техничке помоћи из ИПА-2015, Република Србија ће, под координацијом МЕИ, припремити све неопходне документе који представљају основ за одлуку о именовану институцију и тела за спровођење кохезионе политике као и докумената неопходних за јачање капацитета и припрему именованих тела (тј. стратегије организационог развоја, процедуре, опис система управљања и контроле итд.).

2.3. МЕРЕ И РОКОВИ

Мера 2.1: Именоване институције и тела за спровођење кохезионе политике

Влада Републике Србије ће у току 2019. године именовати институције које ће бити носиоци појединачних функција и одговорности у контексту припреме за спровођење кохезионе политике. Влада ће усвојити акт/акта, која ће одредити институције и њихове улоге и одговорности. Наведене институције ће правовремено почети са изградњом својих капацитета кроз свеобухватни програм изградње капацитета (детаљније разрађено у Одељку 3 - *Административни капацитети*) и обавиће све активности потребне за њихово формално одређивање, а касније и спровођење ОП.

Мера 2.2: Припремљене стратегије организационог развоја за тела укључена у управљање ОП

Након именовања институција и тела за спровођење кохезионе политике, она која су укључена у управљање ОП ће осмислити стратегије организационог развоја. Ове стратегије ће највероватније бити састављене по ОП и обухватиће опис система управљања и аранжмане за спровођење како би се осигурало успостављање адекватних институционалних и организационих структуре, дефинисали планова запошљавање и јачање капацитета запослених. План обуке ће обухватити списак релевантних тема, а оне ће бити додатно разрађене и спроведене у складу са програмом изградње капацитета (разрађен у Одељку 3 - *Административни капацитети*).

Оквир компетенција ЕУ за управљање и спровођење Европског фонда за регионални развој и Кохезионог фонда, као и адекватни елементи, постојеће знање и капацитети у оквиру система за спровођење средстава претприступне помоћи ће се узети у обзир као основа за припрему стратегија организационог развоја.

Мера 2.3: Припремљени нацрти процедура и пословника о раду за управљање ОП

У циљу несметаног спровођења ОП, именоване институције ће припремити процедуре које покривају све аспекте који су неопходни за спровођење програма, што ће представљати основу за њихово формално одређивање.

Мера 2.4: Одређена тела за управљање оперативним програмима

Формално именовање одговорних тела ће пратити мишљење независног ревизорског тела (у складу са чланом 123. и 124. Уредбе (ЕУ) 1303/2013).

Бр.	Мера	Рок	Одговорна институција
2.1	Именоване институције и тела за спровођење кохезионе политике	2019	МЕИ
2.2	Припремљене стратегије организационог развоја за тела укључена у управљање ОП	2021	Управљачка тела
2.3	Припремљени нацрти процедура и пословника о раду за управљање ОП	2021	Управљачка тела

2.4	Одређена тела за управљање оперативним програмима	2023	Координационо тело
-----	---	------	--------------------

3. АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ

3.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Правни оквир који се односи на Поглавље 22 садржи одредбе које се односе на неопходност постојања одговарајућих административних капацитета у свим аспектима спровођења кохезионе политике. Иако у Уредби (ЕУ) бр. 1303/2013 не постоји део који би конкретно навео одредбе које се експлицитно односе на административне капацитете, већ су то пре захтеви који се могу извести из различитих чланова у оквиру Уредбе, **основни услов подразумева постојање адекватних административних капацитета у свим структурама/телима у систему управљања и контроле, као и унутар институција корисника.**

У том смислу, посебно је важно осигурати адекватну политику управљања људским ресурсима, укључујући мере за привлачење, запошљавање и задржавање висококвалитетног кадра ангажованог на спровођењу кохезионе политике, политике за њихов развој каријере и капацитете и програме за професионални напредак и обуку. Поред тога, потребно је ојачати капацитете корисника како би се омогућили припрема и подношење релевантних пројеката и правилно управљање њиховим спровођењем, без непотребних кашњења, како би се осигурала адекватна апсорпција фондова. Коначно, партнери морају бити оспособљени како би се омогућило њихово ефикасно и равноправно учешће у процесима, у складу са чланом 5 Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013 и Европским кодексом понашања у партнерству.

Различите одредбе Уредбе (ЕУ) 1303/2013 које се односе на специфичне захтеве или повезане смернице у погледу административних капацитета могу се сумирати на следећи начин:

- Административни капацитети потребни за припрему и спровођење програма (чл. 4.5 - Општи принципи). Из перспективе капацитета за спровођење кохезионе политике, **административни капацитети потребни за припрему и спровођење програма** морају да поштују принцип пропорционалности (пропорционално нивоу додељене подршке) узимајући у обзир општи циљ смањења административног оптерећења за тела укључена у управљање и контролу програма
- Споразум о партнерству прописује: процену да ли постоји **потреба да се ојача административни капацитет тела који су укључени у управљање и контролу програма и, када је то потребно, корисника као и где је то потребно**, и сажети преглед активности које треба предузети у ту сврху (чл 15.1(б)(v) - Садржај Споразума о партнерству). Споразум о партнерству ће такође садржати аранжмане за осигурање ефикасног спровођења ЕСИ фондова
- *Ex ante* анализе вредновања процењују **адекватност људских ресурса и административних капацитета за управљање програмом** (чл. 55.3(i) - *ex ante* анализе вредновања). Док се спроводе *ex ante* анализе вредновања како би се побољшао квалитет осмишљености сваког програма, потребно је да оне оцењују и адекватност људских ресурса и административне капацитете за управљање програмом
- **Административни капацитети су неопходни за испуњавање *ex ante* услова** (члан 19, Анекс XI)

- **Техничка помоћ** из ЕСИ фондова на иницијативу ЕК може подржати институционално јачање и изградњу административних капацитета за ефикасно управљање ЕСИ фондовима (чл. 58.1(б))
- ОП формат поставља, за сваку приоритетну осу, осим техничке помоћи, преглед планиране техничке помоћи/акције за јачање административних капацитета органа који су укључени у управљање и контролу програма и корисника (члан 96.2(б)(vii) - Садржај, усвајање и измена ОП за циљ Инвестиције у раст и радна места плус слични чл. 8.2(б)(vi) Садржај, усвајање и допуна правног оквира програма ЕТС
- Посредничко тело мора пружити гаранције за своје административне и финансијске капацитете (чл. 123.7 – Утврђивање надлежности). Управљачко тело може поверити управљање дела једног оперативног програма посредничком телу, међутим **посредничко тело мора да обезбеди гаранције за своје административне и финансијске капацитете управљања** како би могло да обавља послове у дотичној области
- Управљачко тело мора да се увери, пре одобравања операције, да корисник **има административне, финансијске и оперативне капацитете да подржи сваку операцију** (чл. 125.3 (г) - Функције управљачког тела)
- **Смањење административног оптерећења за кориснике**, као што је предвиђено бројним одредбама прописа. Списак одредби укључује следеће: (чл. 4.10 - Општи принципи, 15.1(б)(vi) - Садржај Споразума о партнерству, 27 - Садржај програма, 49.4 - Функције Одбора за праћење, 52.2(е) - Извештај о напретку, 55.3(љ) – *ex ante* анализа вредновања, 59.1 - Техничка помоћ на иницијативу држава чланица, 96.6(в) - Садржај, усвајање и измена оперативних програма у оквиру циља Инвестиције за раст и радна места + чл. 8.5(б) Садржај, усвајање и измена програма сарадње ЕТС регулативе)).

3.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Национална политика за управљање људским ресурсима

Политику за **управљање људским ресурсима** (у даљем тексту: УЉР) регулише неколико закона и подзаконских аката који покривају области селекције, регрутовања, оцене учинка државних службеника, плата, напредовања, обуке и стручног усавршавања и престанка радног односа, а примењиво је на националном и поднационалном нивоу.

Селекција и запошљавање у државно службеничком систему врши се у складу са Законом о државним службеницима⁴⁹, чијим последњим изменама су уведене компетенције у све функције управљања људским ресурсима. Попуњавање извршилачких радних места врши се на следећи начин: премештајем унутар истог државног органа; премештајем по основу споразума о преузимању; премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурсима и заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсима изабран кандидат који није државни службеник, док се положај увек попуњава постављењем. Закон регулише и оглашавање конкурса, садржину огласа, изборни поступак и ступање на рад изабраног кандидата. Решење о пријему у радни однос садржи лично име кандидата, назив државног органа

⁴⁹ Службени гласник РС, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07 и 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18

у који се прима и назив радног места на које се распоређује. Радни однос се по правилу заснива на неодређено време, а на одређено време само у законом предвиђеним случајевима. Процес селекције и регрутовања траје око месец дана за интерне конкурсе и око 45 дана за јавне конкурсе.

Овај закон такође прописује и **вредновање радне успешности** државних службеника. Вредновање радне успешности државних службеника врши се на основу мерила радне успешности која обухватају понашајне компетенције државних службеника и резултате рада организационе јединице у којој државни службеник обавља послове свог радног места, односно којом руководи. У праћењу радне успешности државних службеника испољавање функционалних компетенција служи за утврђивање потреба за стручним усавршавањем државног службеника, као и праћења ефеката програма стручног усавршавања које је државни службеник похађао у периоду за вредновање радне успешности. На основу вредновања радне успешности утврђује се, у односу на захтеве за обављање послова радног места: да државни службеник није испунио већину очекивања; да је потребно побољшање; да је државни службеник испунио очекивања; да је државни службеник превазишао очекивања.

Процес **вредновања утиче на каријеру државног службеника** на следећи начин: представља могућност за напредовање и могућност премештаја на радно место разврстано у ниже звање које одговара врсти и степену стручне спреме, односно образовања државног службеника и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји одређује му се нижи коефицијент у складу са законом којим се уређују плате у државним органима, и упућује се на стручно усавршавање којим се унапређују његове компетенције Државном службенику коме у ванредном или годишњем вредновању радне успешности буде утврђено да не испуњава очекивања, престаје радни однос даном коначности решења о вредновању радне успешности. Такође, државни службеник може по основу вредновања радне успешности за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање, да буде награђен одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону којим се уређују плате у државним органима.“.

Плата државних службеника, као и државних службеника који су на положају, одређује се у складу са Законом о платама државних службеника и намештеника⁵⁰. Према овом закону, плата се састоји од: основне плате и додатака на плату. У плату се урачунавају порези и доприноси који се плаћају из плате. Средства за плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника обезбеђују се у буџету Републике Србије. Коефицијенти за положаје и извршилачка радна места одређују се тиме што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група, а у свакој платној групи у коју су сврстана извршилачка радна места постоји осам платних разреда

Нови **Закон о систему плата запослених у јавном сектору**⁵¹ усвојен је у циљу увођења јединственог и транспарентног система плата уз истовремено уважавање специфичности појединачних делова јавног сектора. Сходно томе, овај закон прописује обавезу усвајања и/или измену и допуну посебних закона (члан 39. Закона о систему плата запослених у јавном сектору), који уређују плате појединих категорија запослених у јавном сектору. Иако је МДУЛС већ припремио нови Закон о платама државних службеника и намештеника, као и измене и допуне Закона о државним

⁵⁰ Службени гласник РС, бр. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07 99/10, 108/13 и 99/14

⁵¹ Службени гласник РС, бр. 18/ 16, 108/2016, 113/17 и 95/2018

службеницима, у децембру 2018. године усвојене су измене и допуне Закона о државним службеницима и измене и допуне постојећег Закона о платама државних службеника и намештеника којима се врши усклађивање са изменама Закона о државним службеницима. Усвајање новог Закона о платама државних службеника и намештеника је померено за 2019. годину.

Даљи рад на побољшању јавне управе у складу са принципима европског административног простора је општи циљ **Стратегије реформе јавне управе** са пратећим **Акционим планом за њено спровођење**. Стратегија предвиђа најзначајније реформе јавне управе и промовише стварање јавне управе која ће грађанима и предузећима омогућити висококвалитетне услуге и тиме значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.

Програм реформе управљања јавним финансијама (Програм РУЈФ) је признат као један од кључних стубова реформе јавне управе (РЈУ). Кључне активности у области планирања и припреме буџета, финансијског управљања и контроле и јавних набавки су дефинисане у трећем посебном циљу Акционог плана за спровођење реформе државне управе. Те активности су даље разрађене у Програму РУЈФ у оквиру шест стубова: одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир; планирање и буџетирање јавних расхода; ефикасно и ефективно извршење буџета, делотворна финансијска контрола; рачуноводство, праћење и финансијско извештавање и екстерни надзор јавних финансија. **Значајна средства су додељена путем Секторске буџетске подршке** (у даљем тексту: СБП) **у оквиру ИПА 2015 за спровођење Акционог плана за реформу јавне управе** који води ка побољшању административних капацитета унутар јавне управе, посебно капацитета задужених за планирање, праћење и вредновање, као и управљање јавним финансијама.

Једна од приоритетних интервенција у оквиру СБП је увођење службеничког систем заснованог моделу напредовања и награђивања у складу са заслугама (мерит систем), кроз фазни приступ. Интервенцијом се одговара на основну процену експерата Подршке за унапређење управљања и руковођења (у даљем тексту: СИГМА), где се напомиње да се **недостатак функционалног система УЉР на нивоу централне владе сматра фактором нестабилности за процес спровођења политика**. С тим у вези, Савета за реформу јавне управе (у даљем тексту: РЈУ) је усвојио стратешки оквир за успостављање модерног система УЉР заснованог на компетенцијама и у Децембру 2018. године усвојене су измене и допуне Закона о државним службеницима. Додатно, у циљу усаглашавања са новим решењима предвиђеним изменама и допунама Закона о државним службеницима, јануару 2019. године Влада Републике Србије је усвојила сет подзаконских аката: Уредбу о интерном и јавном конкурс за попуњавање радних места у државним органима⁵², Уредбу о изменама и допунама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе⁵³, Уредбу о изменама допунама Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника⁵⁴, Уредбу о вредновању радне успешности државних службеника⁵⁵ и Уредбу о одређивању компетенција за рад државних службеника⁵⁶.

⁵² Сл. гласник РС, бр 2/19

⁵³ Сл. гласник РС, бр 2/19

⁵⁴ Сл. гласник РС, бр 2/19

⁵⁵ Сл. гласник РС, бр 2/19

⁵⁶ Сл. гласник РС, бр 4/19

Стратешки оквир о политици УЉР осигурава увођење УЉР заснованог на компетенцијама, којим се постиже циљано запошљавање, оцењивање, задржавање и професионални и каријерни развој запослених у државној служби. Овај документ представља полазну основу за успостављање стратешког управљања људским ресурсима у државној управи; дефинише будуће правце развоја УЉР у систему државне управе и неопходне препоруке за измене законодавног оквира у односу на сваку од подфункција људских ресурса. Стратешки оквир о политици УЉР је у потпуности усклађен са мишљењима и коментарима СИГМА / ОЕЦД / ЕК .

Овај документ је поставио темеље за релевантне **измене и допуне Закона о државним службеницима** који су резултирали изменама у поступку попуњавања радних места у државним органима, вредновању радне успешности државних службеника, линијама одговорности и процедурама за професионални развој и развој каријере. Усвајањем измена и допуна Закон о државним службеницима је обезбеђена основа за промене у систему УЉР у државним органима. Правни оквир је заокружен усвајањем подзаконских аката, којима се даље развијају принципи, процеси и процедуре наведене у стратешком оквиру УЉР.

Поред тога, израђен **Оквир компетенција државних службеника у Републици Србији** приликом измене Закона о државним службеницима представљао је полазну основу за измену овог закона и израду Уредбе о одређивању компетенција за рад државних службеника..

Што се тиче дела система јавне управе укљученог у управљање ИПА средствима, можемо констатовати да он представља најрелевантнију структуру за спровођење кохезионе политике. Стога, као што је већ назначено током билатералног скрининга, будући институционални оквир за спровођење кохезионе политике ће се заснивати на структурама и капацитетима успостављеним и развијеним за управљање претприступним фондовима ЕУ.

Број запослених у ИПА структурама је одређен на основу детаљне процене функција, задатака и обима посла. Управљање људским ресурсима (у даљем тексту: УЉР) је регулисано посебним правилима и процедурама, које се редовно прате и ажурирају. ИПА захтеви који се односе на УЉР (као што је утврђено у критеријима акредитације / оквиру интерне контроле)⁵⁷ који укључују: планирање запослених, регрутовање, задржавање, обуку и процену - имају за циљ да осигурају да и адекватан број и квалитет запослених буду на свим нивоима како би се постигли циљеви. **Већина процеса УЉР је спроведена на основу националних процедура и правила, а најважнија додатна правила и процедуре су редовне Анализе обима посла (у даљем тексту: *Workload Analysis - WLA*) и обука и развој запослених, и који се спроводе у складу са ИПА Упутствима за процедуре** за побољшање опште праксе ИПА УЉР. Управљање и надзор процеса људских ресурса у ИПА телима је одговорност тела за подршку националном службенику за одобравање и такође се прати од стране Оперативне структуре (тело за уговарање).

На основу података из новембра 2018. године, број запослених у ИПА структурама/ телима је 392. Према најновијој методологији за припрему *WLA*, почев од 2017. године, сви органи који раде на реализацији ИПА ТАИБ, Годишњих акционих програма земље, програма прекограничне сарадње и ИПАРД програма, припремају трогодишњу континуирану анализу обима посла. Тренутна пракса припреме *WLA* омогућава сваком

⁵⁷ ИПА ИР: Анекс - Критеријуми за акредитацију / FWA Анекс Б: Оквир интерне контроле

ИПА телу да спроводи властити WLA и да укључи све своје задатке (не само у вези са ИПА). На основу резултата WLA и тренутних запослених, сва ИПА тела сачињавају планове запошљавања са намером да покрију неостатак запослених утврђених на основу WLA. Резиме WLA анализе извршене 2018. године која одражава потребе за запосленима за 2019., 2020. и 2021. годину, указује на то да, уколико се садашње структуре и обухвати унутрашњих јединица задрже као што јесу за реализацију већ усвојених програма биће потребно 448 запослених у 2019. години, 487 у 2020. години и 462 запослена у 2021. години. Процена потреба за додатним запосленима за управљање, спровођење и ревизију фондова кохезионе политике, полазећи од већ постојећих запослених у јавној управи и очекиване алокације, ће бити извршена од стране МЕИ у току припреме Стратегија организационог развоја.

Према досадашњем искуству ИПА, **правила и пракса УЈР регулисани националним правилима морају се даље развијати како би се омогућила већа флексибилност** која је неопходна за ефикасно функционисање ИПА тела. Поред флексибилнијих правила УЈР, како би се повећао учинак ИПА система, постојећа пракса је показала да постоји недостатак адекватне политике задржавања кадрова, потреба за побољшањем постојећих процедура и смањењем обима посла запослених у ИПА телима и истовремено, неопходност прикупљања стварног искуства у децентрализованом / индиректном управљању. Због постојећег јаза између потребног броја запослених према WLA, и стварног броја запослених постоји повећање стварног обима посла за већ запослене у систему, што доводи до смањења учинка и задовољства послом.

Недостатак адекватне политике задржавања ИПА кадрова је препознато од стране ревизора ЕК и ово питање се пажљиво прати. Ново запошљавање је под великим утицајем политике ограниченог запошљавања у државној управи које је на снази већ неколико година, што је понекад резултирало разликама између потребног и садашњег броја запослених, што последично утиче на рад и задовољство послом. **Процена запослених, како се сада спроводи, не резултира унапређењем због ограничених ресурса.**

Стога, осигуравање довољног броја запослених и адекватне политике задржавања би значајно допринели побољшању административних капацитета ИПА система, а самим тим ће довести до бољег решавања административних капацитета у контексту ефективне примене кохезионе политике.

Обука и изградња капацитета

Систем обука и изградње капацитета координира и врши министарство надлежно за државну управу и локалну самоуправу (у даљем тексту: МДУЛС) у сарадњи са Националном академијом за јавну управу (у даљем тексту: НАЈУ) и МЕИ. У октобру 2017. године Закон о Националној академији за јавну управу⁵⁸ је усвојен од стране Народне скупштине, преузимајући део Владине Службе за управљање кадровима (у даљем тексту: СУК), запослене одговорне за обуку и развој капацитета, права, обавезе и сва друга средства. Национална академија је независна институција под надзором Министарства за државну управу и локалну самоуправу. , Поред администрације на националном нивоу, програми стручног усавршавања ће обухватити и локалне самоуправе. НАЈУ је почела са радом у марту 2018. године. У 2015. години Влада је усвојила **подзаконски акт о обуци државних службеника у јавној управи – Уредбу о**

⁵⁸ Службени гласник РС бр. 94/2017

стручном усавршавању државних службеника, којом се утврђује начин процене потреба за обуком, врсте програма стручног усавршавања и садржаја, спровођење програма општег стручног усавршавања, вођење евиденције о договореним и реализованим програмима, поступак избора и ангажовање тренера, компензација за тренера и професионални развој кроз стажирање.

Поред тога, у марту 2015. године усвојена је **Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији са пратећим Акционим планом за спровођење Стратегије у периоду 2015-2016.** године. Овај документ даје основне смернице за успостављање кохерентног, трајног и одрживог система стручног усавршавања запослених у локалним самоуправама (у даљем тексту: ЛСУ) и омогућава наменско коришћење буџетских средстава за професионални развој запослених у ЛСУ. Поред приказивања стања и постојећих проблема Стратегија, додатно дефинише концепт успостављања јединственог система стручног усавршавања запослених у ЛСУ. Бави се врстама програма стручног усавршавања, начином координације државних и локалних власти у овој области, моделом финансирања припреме и спровођења програма обуке и стручног усавршавања.

Када је у питању обука и изградња капацитета у вези са управљањем ИПА програмима, капацитети се континуирано развијају прво кроз ИПА I и сада у току ИПА II.

Сва ИПА тела врше анализу потреба за обуком на годишњој основи. На основу резултата поменуте анализе, планова управљања и расположивих ресурса, план обуке је формулисан и потпуно интегрисан у Општи програм стручног усавршавања државних службеника НАЈУ, као посебан модул. НАЈУ у сарадњи са МЕИ и министарством финансија (у даљем тексту: МФ) развија свеобухватни програм обуке који покрива област *Управљање финансијском помоћи ЕУ* за запослене у ИПА систему, која се састоји од више од 30 тема раздвојених у модулима: општи оквир ИПА, хоризонтална питања, програмирање ИПА, јавне набавке и управљање уговорима у ИПА контексту, финансијско управљање, управљање ризицима, неправилности, праћење и вредновање, интерна и екстерна ревизија и обуке у вези са прекограничном и транснационалном сарадњом.

Према статистици НАЈУ, више од 1250 учесника је присуствовало модулима везаним за финансијску помоћ ЕУ (више од 60 догађаја) у 2015., 2016., 2017. и 2018. години. Курсеве обуке је спровео 21 тренер, од којих су сви били државни службеници запослени у ИПА телима. Штавише, додатни прилагођени курсеви обуке пружали су се кроз доступну техничку помоћ, првенствено у облику обуке уз рад на радном месту и у облику радионица. Запослени у ИПА јединицама у органима државне управе такође учествује у НАЈУ курсевима за обуку који се односе на побољшање управљачких способности, личног развоја и курсева страних језика. Поред тога, НАЈУ редовно организује курсеве обуке у области јавних набавки (национална правила).

Што се тиче вредновања обука за обуке одржане 2018. године, процена од стране учесника је била веома позитивна (општа процена је била 4,70 на скали 1-5, за 82% учесника обука је испунила њихова очекивања, рад тренера је оцењен 4,85, итд.). На основу анализе спроведене крајем октобра 2018. године, потреба за додатним обукама је 20% (20% учесника и даље има потребу за додатним обукама). Такође, МЕИ, као координатор програма прекограничне и транснационалне сарадње у којој Република Србија учествује, заједно са програмским телима и институцијама ради на изградњи капацитета за управљање и/или припрему и спровођење програма/пројеката кроз: организовање обука за израду пројеката, организовање форума за тражење

партнера за пројекте (Форум за тражење партнера), инфо дани за објављивање покретања позива за предлоге пројеката, тренинге за спровођење пројеката и израду приручника и другог промотивног материјала.

Од 2003. године организовано је више од 1121 догађаја, са више од 363,000 учесника. Од ових активности на националном нивоу, заједнички (технички) секретаријати свакодневно раде на обукама на радном месту и изградњи капацитета корисника. У Србији, МЕИ и Заједнички секретаријати су одговорни да обезбеде боље разумевање како да се припреми добар предлог пројекта, за процесе објављивања, процене и уговарања позива за предлоге од стране корисника, као и да их обучавају о набавкама и другим општим правилима за процес спровођења извештавања, систем контроле итд. кроз радионице за спровођење. Само током четвртог квартала 2017. године и током 2018. године, МЕИ је организовала 41 радионицу широм области програма са око 2500 учесника.

Кључни елемент одрживог система професионалног развоја је одрживост у финансирању стручног усавршавања и обуке. До сада је око $\frac{1}{4}$ годишњег буџета НАЈУ посвећеног стручном усавршавању било намењено тренинзима везаним за финансијску помоћ ЕУ. Други део одрживости професионалног развоја треба да буде спровођење знања. До сада, МЕИ је спровело накнадна вредновања, тј. квантитативну и квалитативну анализу утицаја обука у области европских интеграција: накнадне практичне употребе знања стечених кроз ове обуке, да ли је у међувремену било личних и институционалних промена као резултат ових обука, колики је обим и начин „превођења“ таквог знања у рад, које су иницијативе предузете итд. Ово ће се наставити и унапређивати. Поред тога, од 2008. године, НАЈУ такође спроводи годишњу процену исхода обука (промена у понашању учесника као резултат учешћа у обуци) и његовог утицаја на организацију. У ту сврху, НАЈУ користи онлајн алат за самопроцену са пажљиво дефинисаним критеријима, показатељима и мерењима.

Што се тиче преговарачких група и корисника на под-националном нивоу и партнера (организације цивилног друштва) активности обуке и изградње капацитета се углавном организују и реализују кроз МЕИ. Када су у питању обуке чланова Преговарачке групе задужене за кохезиону политику, организовано је 11 обука и једна студијска посета за око 300 учесника након билатералног скрининга како би се подржали преговори за Поглавље 22 као и програм стажирања. Такође, направљене су три брошуре које покривају преговоре о приступању у Поглављу 22 и битне елементе кохезионе политике. Док су активности на изградњи капацитета за ЛСУ организоване на захтев и углавном у партнерству са Сталном конференцијом градова и општина (у даљем тексту: СКГО), специфичне обуке и семинари за организације цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД) се планирају и спроводе кроз Механизам Секторских организација цивилног друштва (у даљем тексту: СЕКО) .

Поред развијеног националног система обуке и изградње капацитета, уложени су значајни напори за изградњу институција, као и за развој специфичних програма за изградњу капацитета у области планирања и спровођења ИПА и других тема везаних за приступање ЕУ, а које су подржане од стране донаторске заједнице у Србији. Наиме, различити програми техничке помоћи и пројекти у ту сврху су редовно програмирани кроз годишње циклусе програмирања.

Као први корак ка увођењу системског приступа у јачању административних капацитета за спровођење кохезионе политике у РС, припремљен је први пилот програм за изградњу капацитета који предвиђа специјализоване модуле обуке за институције, као и за партнере и потенцијалне крајње кориснике.

Сprovedено мапирање институција и капацитета на нивоу сектора (као што је објашњено у одељку 2 Институционални оквир, део Тренутно стање)⁵⁹ резултати анализе потреба за обуком за ИПА структуре, као и одговори на посебно припремљен упитник у процесу припреме програма, пружили су основу за поуздану анализу потреба на основу којих је програм осмишљен.

Програм садржи одвојене модуле за институције које ће бити део система управљања и контроле и за (потенцијалне) кориснике и партнере. Он обухвата следеће теме: општи контекст кохезионе политике ЕУ, стратешко планирање у контексту кохезионе политике, програмирање, припрема великих инфраструктурних пројеката, управљање инфраструктурним пројектима, припрема, управљање и спровођење грант шема, пружање информација о могућностима кохезионе политике, праћење, вредновање, плаћања, обављање сертификације и рачуноводство, ревизија, затварање програма итд. Поред тога, системске обуке ће бити организоване за најважније хоризонталне аспекте - јавне набавке, државну помоћ, процене утицаја на животну средину, стратешку процену утицаја на животну средину и сл., пратећи динамику напретка у преговарачком Поглављу 22. Овај програм ће бити предмет годишње анализе, након свеобухватне анализе потреба за обуком.

Будући да ће програм за државну управу бити изведен у сарадњи са НАЈУ, ново поглавље „Кохезиона политика у ЕУ“ уведено је у оквиру Програма општег стручног усавршавања, који садржи следећа два модула: Увод у кохезиону политику ЕУ и Планирање и програмирање за потребе кохезионе политике ЕУ. До 2018. године, организовано је 5 семинара за државне службенике и 2 семинара за различите заинтересоване стране са суб-националног нивоа. Такође, организовано је четири дводневна семинара за акредитоване регионалне развојне агенције за побољшање њиховог знања и јачање њиховог доприноса у Поглављу 22. Ово је била прилика да се повећа знање запослених у регионалним развојним агенцијама о следећим темама: преговори у Поглављу 22; принципи, задаци и инструменти кохезионе политике; систем за планирање, програмирање, праћење, извештавање и вредновање, као и правни, институционални и административни захтеви које Република Србија мора да испуни у оквиру Поглавља 22.

Израда додатних модула обуке и подршка у ревизији ПП програма ће се наставити и помоћ се обезбеђује кроз ГИЗ пројекат РЈУ - компонента европске интеграције и планирано је кроз ИПА 2015 пројекат техничке помоћи, који је тренутно у фази уговарања. Подршка јачању капацитета институција ће бити још више таргетирана у наредном периоду, након што се именоване институција и тела за спровођење кохезионе политике реализује.

3.3. МЕРЕ И РОКОВИ

Мера 3.1: Успостављена политика задржавања кадрова како би се осигурала ефикасна апсорпција ЕУ фондова

⁵⁹ Процес мапирања је показао да постоји добра основа за даљи развој капацитета, као и да постоје значајни административни капацитети изван акредитованих ИПА структура. Иако многе од заинтересованих институција можда немају директно искуство са специфичним захтевима у вези са планирањем и спровођењем помоћи ЕУ (нпр. у погледу финансијске одговорности, транспарентности и регуларности) и неких битних метода развојне политике, као што су вишегодишње планирање, праћење и вредновање они спроводе сличне задатке и раде за сличне опште циљеве као и ИПА структуре. Коначно, мапирање је показало да постоје значајни капацитети изван министарстава и да ће се ти капацитети такође прузети и надоградити у припремама за спровођење кохезионе политике ЕУ у Србији.

Паралелно са именовањем институција и тела за спровођење кохезионе политике и изградом стратегија организационог развоја, од посебног је значаја осигурати постојање адекватних административних капацитета и спречити одлазак квалификованог и обученог кадра из система развијањем политике УЉР.

Спровођење приоритета Владе у вези са политиком задржавања кадрова је осигурано изменама и допунама Закона о државним службеницима и усвајањем новог Закона о платама државних службеника и намештеника, као и релевантним подзаконским актима који регулишу запошљавање, расподелу радних места и вредновање радне успешности државних службеника. Усвајање новог Закона о платама државних службеника и намештеника планирано је за 2019. годину.

Битна промена која се остварује јесте увођење и одређивање компетенција као кључних критеријума за запошљавање и вредновање радне успешности државних службеника, применом нових решења која је предвидео Закон о државним службеницима и која су разрађена пратећим подзаконским актима. Оквир компетенција државних службеника у Републици Србији приликом измене Закона о државним службеницима представљао је полазну основу за измену овог закона и израду Уредбе о одређивању компетенција за рад државних службеника. Нова законска решења ће успоставити адекватне услове за спровођење мера које се односе на привлачење и задржавање квалитетног кадра кроз унапређење система стручног усавршавања заснованог на компетенцијама и примени новоуспостављеног инструмента у процени, напредовању, систему плата, управљању каријером и посебним мерама политике задржавања људских ресурса.

У контексту задржавања запослених у области управљања фондовима ЕУ, нова законска решења узимају у обзир специфичност потребних компетенција и сложеност задатака везаних за планирање и спровођење ЕУ фондова и сходно томе допринети ефикасном задржавању и привлачењу квалитетних кадрова. У том смислу, анализе са препорукама су идентификовале неопходне компетенције за запослене у активностима везаним за управљање средствима ЕУ су припремљене и служиле као инпут у процесу припреме Уредбе одређивању компетенција за рад државних службеника. Анализа је послужила као основа за идентификацију и адекватну категоризацију компетенција која је предложена за укључивање у Оквир компетенција као посебна функционална компетенција за област рада - послови управљања фондовима ЕУ и међународном развојном помоћи са дефинисаним областима знања и вештина на коју се ова компетенција односи.

Такође, у контексту новог приступа политици задржавања запослених, посебно оних са развијеним компетенцијама, изменама и допунама Закона о државним службеницима прописано је да Служба за управљање кадровима Владе утврђује методологију на основу које се прати стање у вези са одливом кадрова из органа државне управе и утицаја одлива кадрова на рад органа, врши анализу стања и Влади предлаже мере за задржавање кадрова и превенцију одлива квалитетних кадрова.

Успостављање свих елемената политике задржавања како би се осигурала ефикасна апсорпција ЕУ фондова очекује се до 2021. године, али како је горе описано, неки елементи су већ имплементирани.

Мера 3.2: Спровођење програма изградње капацитета за институције и тела укључена у спровођење кохезионе политике

Програм изградње капацитета за институције и тела који су укључени у спровођење кохезионе политике (именоване институције и тела која ће бити формално одређена у

каснијој фази, као што је објашњено у одељку Институционални оквир) ће садржати модуле обуке у циљу повећања општег и специфичног знања. Модули ће се бавити темама као што је општи контекст кохезионе политике, захтеви око правног оквира за кохезиону политику, стратешко планирање у контексту кохезионе политике, програмирање, припрема великих инфраструктурних пројеката, управљање инфраструктурним пројектима, припрема, управљање и спровођење грант шема, пружање информација о могућностима кохезионе политике, праћење, вредновање, плаћање, обављање сертификације, рачуноводство, ревизија итд.

Како је већ објашњено у делу Тренутно стање, **први пилот програм изградње капацитета** је припремљен и два општа модула обуке су почела да се спроводе и интегрисани су у Општи програм стручног усавршавања државних службеника. Програм изградње капацитета ће бити предмет годишње ревизије, што ће допринети даљем планирању и развоју нових модула.

У ревизији програма и развоју модула узете се у обзир следеће: правни оквир ЕУ и кључни принципи за ефикасно спровођење кохезионе политике, искуства недавно придружених држава чланица, закључци и искуства из праксе, анализа постојећих капацитета и будућих потреба, вештине које би различите циљне групе требало да имају, као и оквирне компетенције ЕУ за управљање и спровођење Европског фонда за регионални развој и Кохезионог фонда итд.

Поред средстава из државног буџета, активности на изградњи капацитета ће бити подржане и средствима ЕУ (ИПА 2015) и из немачке билатералне помоћи (ГИЗ пројекат „Подршка реформи јавне управе - компонента ЕУ интеграција“).

Мера 3.3 : Спровођење програма подизања свести и изградње капацитета за партнере, потенцијалне крајње кориснике и ширу јавност

Јачање капацитета заинтересованих страна у погледу израде и спровођења програма и пројеката за финансирање из кохезионе политике ће такође бити у фокусу у претприступном периоду. Узимајући у обзир специфичности и улоге различитих актера - партнера, потенцијалних крајњих корисника и ширу јавност, израдиће се посебан програм чији је циљ јачање њихових капацитета и подизање свести. Спровођење програма за изградњу капацитета ће се првенствено усредсредити на стварање пројеката, припрему и управљање пројектима усмереним, с једне стране, на актере на регионалном и локалном нивоу, а с друге стране, на цивилно друштво, невладине организације које покривају одређене теме (нпр. недискриминација, једнакост, одрживи развој), професионалне организације, центре за обуку и социјалне партнере. Поред тога, обука ће се користити за побољшање разумевања кохезионе политике и преговарачког процеса у овом поглављу, као и да унапреди капацитете одабраних релевантних партнера у складу са захтевима Европског кодекса понашања за партнерство.

Код **локалних и регионалних власти и органа** циљ активности изградње капацитета ће бити да им омогући да почну да ефикасније користе алате за припрему пројеката у пракси. Тренинзи би, између осталог, требало да усмере пажњу на развој капацитета у смислу припреме пројеката у складу са ЕУ методологијом, припрему урбанистичке и планске документације, припрему пројектне документације, припрему пројеката и управљање циљевима Европске територијалне сарадње (ЕТС). **Институције које ће бити у центру пажње су:** регионалне развојне агенције, општине (посебно њихове инвестиционе јединице), јавна комунална предузећа и други релевантни актери на регионалном и локалном нивоу.

Слично као и за претходну активност, потребно је размотрити капацитете за припрему пројеката, вештине и знања за припрему и управљање пројектима за **циљну групу која ће се бавити меким типовима пројеката**, тј. пројектима који се по правилу не укључују „чврсте“ инвестиције у физичку инфраструктуру. Ово је посебно важно за **развој људских ресурса, запошљавање и социјалну политику**, али и за јачање институција. Заинтересованим странама у овим областима треба обезбедити специјализовану обуку како би могли да генеришу, припреме и спроводе пројекте који ће се у периоду након приступања финансирати из Европског социјалног фонда. **Институције које ће бити у центру пажње су:** социјални партнери и ОЦД, као и друге јавне и приватне институције које су посебно укључене у развој људских ресурса, запошљавање и социјалну политику.

Као што је објашњено у делу Тренутно стање, **први пилот програма изградње капацитета** је припремљен и два општа модула обуке су почела да се реализују.

Програм изградње капацитета ће бити предмет ревизије, узимајући у обзир резултате процеса преговора о приступању, потребе циљних група, као и релевантне промене у правном оквиру ЕУ, које ће пружити неопходне информације за планирање и развој нових модула.

Поред средстава из државног буџета, активности изградње капацитета ће бити подржане и средствима ЕУ (ИПА 2015) и из немачке билатералне помоћи (ГИЗ пројекат „Подршка реформи јавне управе - компонента ЕУ интеграција“).

Бр.	Мера	Рок	Одговорна институција
3.1	Успостављена политика задржавања кадрова како би се осигурала ефикасна апсорпција ЕУ фондова	2021	МДУЛС
3.2	Спровођење програма изградње капацитета за институције и тела укључена у спровођење кохезионе политике	Континуирано од 2017	НАЈУ
3.3	Спровођење програма подизања свести и изградње капацитета за партнере, потенцијалне крајње кориснике и ширу јавност	Континуирано од 2017	МЕИ

4. ПРОГРАМИРАЊЕ

4.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Релевантне одредбе Уредбе (ЕУ) 1303/2013 предвиђају главне захтеве у смислу израде стратешких и програмских докумената који се морају успоставити како би се омогућило несметано спровођење програма кохезионе политике кроз релевантне фондове.

Наиме, у складу са чланом 14. основни захтев се односи на припрему **Споразума о партнерству** (у даљем тексту: СОП). СОП ће се припремити на основу водећих принципа дефинисаних у Заједничком стратешком оквиру (члан 10), поштујући унапред дефинисани садржај (члан 15) и користећи процедуре које су транспарентне и инклузивне за јавност и релевантне партнере (члан 5).

У оквиру СОП-а, у складу са чланом 26. Уредбе (ЕУ) 1303/2013, ЕСИ фондови ће се спроводити кроз **ОП** које ће израдити државе чланице или тела која они одреде, на основу процедура које су транспарентне за јавност и у складу са њиховим институционалним и правним оквиром. ОП-ом се одређују (члан 27):

- Стратешки избори као допринос стратегији Уније за паметан, одржив и инклузиван раст;
- Аранжмане за осигурање ефективног, ефикасног и координисаног спровођења ЕСИ фондова;
- Специфичне циљеве;
- Финансијске апропријације за подршку из ЕСИ фондова;
- Национално суфинансирање, укључујући износе у вези са програмским резервама.

Конкретније, за Фондове треба поштовати садржај ОП-а предвиђен у члану 96. Исти члан се односи на потребу припреме листе **великих пројеката** за које је планирано спровођење током програмског периода. Поред тога, **сваки приоритет поставља показатеље и одговарајуће квантитативне и квалитативне циљеве**, како је дефинисано у правилима за специфичне Фондове.

У контексту припреме СОП и ОП, Уредба (ЕУ) 1303/2013 (члан 19) прописује да државе чланице треба да осигурају да су **ex-ante услови** примењиви на специфичне циљеве који се остварују у оквиру приоритета постављених у програмима и да утврде да ли су испуњени ex-ante услови. Тематски ex-ante услови су повезани са тематским циљевима и инвестиционим приоритетима предложеним за кохезиону политику, док су општи ex-ante услови везани за хоризонталне аспекте спровођења програма. И тематски и општи ex-ante услови одражавају предуслов за ефективно и ефикасно коришћење ЕСИ фондова и покривају: законодавни оквир, стратешки оквир и административне/ институционалне капацитете.

Што се тиче комуникације и видљивости за спровођење програма кохезионе политике, Уредба (ЕС) 1303/2013 (члан 115-117) утврђује обавезе **држава чланица и управљачких тела** за: израду **стратегије комуникације** за сваки ОП, успостављање **јединствене интернет презентације** или портала који пружа информације о свим ОП у тој земљи, информисање потенцијалних корисника о могућностима финансирања, објављивање **достигнућа** кохезионе политике за грађане итд. С друге стране, **корисници пројекта** одговорни су за обављање свих потребних мера за објављивање информације да је пројекат финансиран из средства ЕУ и да поштује смернице ЕУ и упутства о видљивости. Управљачко тело датог програма је одговорно да осигура да корисници буду свесни својих одговорности у погледу комуникације и видљивости.

Хоризонтални принцип који се мора осигурати током програмирања и спровођења се односи на **партнерство и управљање на више нивоа**. Члан 5. Уредбе (ЕУ) 1303/2013 идентификује главне групе партнера – представнике органа јавне власти, економске и социјалне partnере и невладине организације и организације цивилног друштва. Чланови о садржају програмских докумената (чл. 15, 27, 96) и извештаја (члан 52) објашњавају који аспекти партнерства морају бити назначени. Конкретније, наводе се обавезе укључивања партнера у програмирање, израду позива за подношење предлога, праћење, извештавање и вредновање. Поред тога, усвојен је Европски кодекс понашања за партнерство (у даљем тексту: ЕКПП) како би се подржало побољшање квалитета партнерства кроз утврђивање минималних захтева.

Коначно, два додатна принципа предвиђена Уредбом (ЕУ) 1303/2013 која се морају поштовати током припреме програма односе се на **промовисање**

једнакости између мушкараца и жена и недискриминацију (члан 7) и одрживи развој (члан 8).

4.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Политички и стратешки оквир

Основни предуслов за квалитетно и ефективно програмирање је постојање свеобухватног и кохерентног стратешког оквира и оквира јавних политика.

Детаљна анализа процеса управљања јавним политикама указала је на неколико недостатака у стратешком и планском оквиру. Кључни проблеми се огледају у пролиферацији стратешких докумената, у недостатку утврђивања приоритета заснованог на доказима/чињеницама, нерегулисаној типологији и класификацији докумената јавне политике, неуређеним материјалним и процедуралним стандардима и недостатку повезаности са процесом планирања буџета, неефикасним системом за праћење спровођења и вредновања ефеката докумената, итд. Такође, у различитим извештајима је забележен неефикасан систем планирања.

Да би се овај проблем превазишао, у јануару 2016. године **Влада Србије је усвојила Стратегију за регулаторну реформу и управљање јавним политикама у периоду од 2016. до 2020. године и Акциони план за њено спровођење.** Стратегија је имала за циљ успостављање ефективног, ефикасног и транспарентног система управљања јавним политикама и законодавним процесима у РС. Стратегија предвиђа усвајање **Закона о планском систему Републике Србије и пратећим подзаконским актима (Уредба о средњорочном планирању и Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика).** Закон о планском систему Србије⁶⁰ је усвојен у априлу 2018. године, а примењује се од октобра 2018. Усвајањем закона успостављен је правни оквир за управљање јавним политикама и детаљно дефинисане одговорности различитих Владиних институција. **Главни циљ закона** је успостављање ефикасног, транспарентног, координисаног и реалистичног система планирања који ће обухватити све кључне аспекте социјалне и економске политике развоја, регионалног и просторног развоја Републике Србије, АП и ЈЛС, као и ефикасно спровођење процеса приступања ЕУ, уз оптимално коришћење буџетских средстава. Поред тога, закон ће побољшати планирање развоја на националном и локалном нивоу и његову повезаност са процесом планирања буџета.

Закон о планском систему Србије предвиђа **доношење Плана развоја.** План развоја јесте хијерархијски највиши, дугорочни документ развојног планирања Републике Србије, који за период од најмање 10 година усваја Народна скупштина. План развоја садржи визију, односно приоритетне циљеве развоја Републике Србије и региона, као и смернице за њихово остварење. Планом развоја утврђује се и политика одрживог регионалног развоја-

Влада је на седници одржаној 31. јануара 2019. године усвојила **Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика**⁶¹, док је на седници одржаној 7. фебруара 2019. године Влада усвојила **Уредбу о методологији за израду средњорочних планова**⁶². Почевши од циклуса програмирања ИПА 2014,

⁶⁰ Службени гласник РС, бр. 30/18

⁶¹ Службени гласник РС, бр. 8/19

⁶² Службени гласник РС, бр. 8/19

Србија користи ИПА II, која покрива финансијску перспективу ЕУ за период 2014-2020. Тренутни процес програмирања ИПА II руководи се националним стратешким оквиром који се састоји од вишегодишњег планског документа **Национални приоритети за међународну помоћ у Републици Србији 2014-17, са пројекцијама до 2020. године** (у даљем тексту: НАД), као и релевантним **секторским и међусекторским стратегијама** (нпр. Програм економских реформи, Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике итд.). Поред тога, релевантни стратешки оквир ЕУ је такође консултован и рефлектован током процеса програмирања.

Имајући у виду да Влада остаје посвећена процесу ЕУ интеграције и обавезама предвиђеним кључним стратешким документима у вези са укупним процесом реформи (као што је Национални програм за усвајање правне тековине ЕУ), Министарство за европске интеграције координира процес израде новог планског документа за период 2019-2025 (у даљем тексту: нови НАД). **Нови НАД треба да помогне у мобилизацији ресурса и капацитета за спровођење политичких, економских и социјалних реформи потребних за испуњавање копенхагенских критеријума, док у исто време омогућава припрему за будуће учешће Србије у кохезионој политици ЕУ.**

У овом контексту, **главна сврха новог НАД документа** огледа се у следећем:

- Даље усклађивање међународне развојне помоћи са стратешким приоритетима друштвено-економског развоја и ЕУ интеграција;
- Идентификација кључних ресурса потребних за спровођење стратешких приоритета у сектору;
- Подршка припремним активностима усмереним на изградњу капацитета за вишегодишње планирање у контексту преговарачког поглавља 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената.

Као резултат процеса дефинисаће се циљеви, приоритети и мере који ће бити предложени за финансирање из међународне развојне помоћи у оквиру 9 сектора: правосуђе, унутрашњи послови, реформа јавне управе, транспорт, животна средина, енергетика, конкурентност, људски ресурси и друштвени развој, пољопривреда и рурални развој.

Процес ће бити организован кроз механизам секторске радне групе и очекује се завршетак процеса до краја 2. квартала 2019. године.

Планирање и програмирање ИПА фондова

У садашњем систему планирања и програмирања фондова ЕУ и друге развојне помоћи, НАД представља референтни документ уведен како би се олакшало одређивање приоритета, циљева и потреба за међународном помоћи и како би се осигурала њихова конзистентност са секторским стратешким и ширим развојним циљевима. НАД консолидује националне стратешке приоритете погодне за финансирање из средстава развојне помоћи и структурира их по секторима са јасном хијерархијом циљева, резултата, мера и одговарајућих показатеља који су прикладни за праћење ефективности помоћи оријентисано на резултате. **Вредновање ефективности и ефикасности развојне помоћи Републици Србији** испитан је учинак међународне помоћи из свих извора током периода 2007-11. за сваки од сектора / тематских области дефинисаних у претходном НАД-у (2011-13) и на тај начин обезбедило кључне податке за дефинисање приоритета и мера у НАД документу.

Да би се припремила основа за преговоре са земљом партнером, током припреме НАД-а организован је широк консултативни процес за дефинисање тематских циљева за

програме ЕТС. У ту сврху, као резултат **вредновања и процене ефективности програма прекограничне и транснационалне сарадње** (ИПА компонента II) на територији Републике Србије, осам тематских приоритета ИПА програма прекограничне сарадње, односно једанаест тематских циљева програме ЕТС финансираних из ЕФРР је упарено са НАД секторима и дефинисани су приоритетни тематски приоритети / тематски циљеви. То је послужило као основа за преговоре са државама партнерима и јавне консултације о селекцији приоритета/циљева које ће се користити у програмима ЕТС.

У складу са **годишњим планом за припрему ИПА Акционог програма**, процес **планирања и програмирања** ИПА фондова се врши кроз свеобухватне консултације, уз активно учешће свих овлашћених предлагача пројеката / програма / акција, Европске комисије билатералних и мултилатералних донатора, представника међународних финансијских институција, представника организација цивилног друштва, Аутономне покрајине Војводине као и органа локалне самоуправе.

Укупна координација између органа и тела у вези са програмирањем ИПА фондова се заснива на **принципима власништва, транспарентности и учешћа, управљања оријентисаног ка резултатима, комплементарности и усклађености између различитих извора финансирања** (ЕУ и друга донаторска помоћ, помоћ међународних финансијских институција, буџетски фондови итд). Током програмирања, узимају се у обзир и лекције научене из имплементације ИПА фондова.

Програмирање у оквиру ИПА II ставља акценат на **суфинансирање / допринос спровођењу приоритетних мера / активности предвиђених у релевантном стратешком оквиру**. Овај фокус подршке је на доприносу у остваривању резултата јавних политика. У том смислу, нова финансијска перспектива уводи новину у процес програмирања, што се огледа у припреми трогодишњих планских докумената - **секторска планск докумената** (у даљем тексту: СПД). СПД се припремају за девет сектора и дефинишу средњорочне приоритете за подршку ИПА, почев од секторских приоритета и мера дефинисаних у НАД-у и релевантном стратешком оквиру. Они такође садрже показатеље учинка за мерење напретка у спровођењу приоритета.

СПД **пружају додатне смернице за припрему годишњих акционих докумената** (у даљем тексту: АД). Релевантни елементи СПД (циљеви, резултати, активности и аранжмани за спровођење) пренесени су у годишње АД. Сваки АД мора бити јасно дефинисан у смислу следећих елемената: образложења; циљева којима се тежи; очекиваних резултата и главних активности; модалитета за спровођење; буџета и индикативног распореда активности; свих повезаних мера подршке и механизма праћења учинка.

Као што је већ назначено на састанку билатералног скрининга, коришћење ИПА II и искуство стечено у свеукупној координацији међународне помоћи послужиће као драгоцен предност. Најпре, **основни принципи програмирања су универзално применљиви и на кохезиону политику и на претприступну помоћ**. Сваки од основних принципа ће наставити да се примењује у пракси координације ЕУ фондова кроз побољшање током времена и постепено прилагођавање постојећих инструмената. **Искуство стечено у припреми НАД-а ће се користити за припрему СОП, а годишњи акциони документи ће морати бити допуњени вишегодишњом перспективом, обезбеђујући средњорочни оквир за координацију. Може се очекивати ограничен број мулти-секторских / тематских ОП, што ће имплицирати међусобно повезивање кохерентних сектора, њихово прегруписавање и прилагођавање кључних механизма координације. Добра**

основа за развој Оперативних програма⁶³ су садашњи СПД за ИПА II, док су важне лекције већ стечене у изради ОП за Компоненте III и IV у оквиру ИПА 2007-2013. (иако ови ОП нису формализовани на крају).

У перспективи ИПА II Србија учествује у 7 програма прекогранична сарадња и 2 програма транснационалне сарадње. За све горе наведене програме ОП, који покривају периоде од седам година, програмирани су у координацији МЕИ и одобрени од стране Европске комисије. Спровођење ОП је већ почело кроз припрему и покретање одговарајућих позива за подношење предлога пројеката.

МЕИ активно ради на припреми ОП-а за програме ЕТС, укључујући и припрему описа система управљања и контроле, свих других релевантних програмских докумената и процедура пре формалног одређивања система. Поред тога, МЕИ планира и имплементира компоненту техничке помоћи, припрема листу прихватљивих трошкова, као и претходне форме контроле државне помоћи корисника из Републике Србије. За оне програме који се спроводе у оквиру дељеног управљања, МЕИ координира техничку помоћ у вези са припремом програмских докумената, организује јавне консултације, припрема услове и координира активности у вези са привременом и ех ante анализом вредновања, анализира извештаје о вредновању, организује све активности за процену утицаја на животну средину, укључујући јавне консултације на територији Републике Србије, укључује препоруке привремене и ех ante анализе вредновања, као и процене утицаја на животну средину у програмима сарадње. Представници Србије као чланови са правом гласа учествују у раду ЗОП. Коначно, активно се учествује у процесу затварања програма за програме са државама чланицама ЕУ, заједно са другим програмским телима.

Укупно 660 пројеката из прекограничне и транснационалне сарадње финансираних из финансијске перспективе 2007-2013. је уговорено кроз 26 позива за достављање предлога пројеката и успешно завршено. Од тога, у оквиру програма сарадње са земљама нечланицама ЕУ, уговорено је 12 додатних пројеката из средстава ранијих перспектива који су имплементирани до краја 2018. године.

Као што је већ наведено у билатералном скринингу, за програме са државама чланицама ЕУ и транснационалне програме МЕИ ће и даље бити одговорна институција задужена за програмирање као национално тело, као и тело задужено за програмирање и праћење на нивоу програма у оквиру свеукупног спровођења програма за програме између земаља кандидата за чланство у ЕУ.

Сви капацитети и искуство стечени кроз припрему и увођење програма ЕТС ће се користити и за програме који се финансирају из кохезионе политике.

Србија, заједно са четири земље чланице ЕУ (Хрватска, Грчка, Италија, Словенија) и три земље које нису чланице ЕУ (Албанија, БиХ, Црна Гора), учествује у макрорегионалној стратегији ЕУ за Јадранско-јонски регион. Иако није поморска земља, Србија подржава и активно доприноси активностима дефинисања Јадранско-јонског региона као макрорегије и спровођењу Стратегије. Спровођење Стратегије кореспондира са политиком проширења ЕУ на западном Балкану и континуираном помоћи земљама западног Балкана у јачању њиховог економског и демократског потенцијала. Влада Републике Србије основала је 7. децембра 2014. године Радну групу за сарадњу са Европском унијом у Јадранско-јонском региону. Задатак Радне групе је да предложи мере за остваривање сарадње са Европском комисијом и другим

⁶³ Термин „ОП“ ће се користити и за програме у оквиру циља ЕТС, познатих и као програми сарадње.

државама чланицама укљученим у имплементацију Стратегије и предложи друге мере које се односе на јадранско-јонску регију.

Република Србија такође учествује у Дунавској стратегији и то има позитивне импликације на развој не само дела земље кроз коју Дунав директно протиче, већ и ширег слива Дунава, који, укључујући све притоке, покрива скоро половину територије Србије. Дунавска стратегија усвојена је у јуну 2011. године за време мађарског председавања ЕУ. У спровођењу исте учествује укупно 14 земаља.

Селекција и приоритизација инфраструктурних пројеката

Што се тиче инфраструктурних пројеката, ефективно коришћење расположивих финансијских средстава, без обзира на извор, захтева процес селекције пројеката на основу њихове стратешке релевантности, темељне процене зрелости и спремности пројеката за спровођење. У циљу системског успостављања системског решења за ово питање, припремљена је методологија за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката (у даљем тексту: Методологија), коју је Влада усвојила у новембру 2013. године као Анекс НАД-а. Методологија обухвата следеће инфраструктурне секторе: саобраћај, енергетика, животна средина и пословна инфраструктура, док ће током 2019. године бити проширена и на пројекте социјалне инфраструктуре. Процес успостављања је водило МЕИ и развијен је у блиској сарадњи са релевантним министарствима, Делегацијом ЕУ у Србији, међународним финансијским институцијама (МФИ) и билатералним партнерима. Као резултат методологије успостављена је **Јединствена листа инфраструктурних пројеката (даље у тексту: *single project pipeline - SPP*)**.

Методологија је интегрисала искуства стечена током спровођења инфраструктурних пројеката до сада подржаних кроз Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) који финансира ЕУ. Стечена искуства током спровођења „проблематичних пројеката“ који су се акумулирали током претходних неколико програмских циклуса, били су од посебног значаја. **Методологија ставља у центар пажње институције које су одговорне за дефинисање политике у датом сектору, пре свега ресорна министарства и позива на њихово активно ангажовање у сектору. Ресорна министарства која су одговорна за секторе обухваћене Методологијом имају право да идентификују приоритетне пројекте у оквиру своје надлежности.** У процесу идентификације пројеката ресорна министарства комуницирају са јавним комуналним предузећима (ЈКП), јавним предузећима (ЈП), локалним властима итд. са циљем да осигурају свеобухватну листу приоритетних пројеката који су у складу са циљевима секторске стратегије. Наиме, инфраструктурни пројекти се сматрају алатом који доприноси остваривању стратегије и политике у датим секторима. Методологија има за циљ да се позабави чињеницом да је пре њеног усвајања мало пажње посвећено стратешком значају пројеката, односно њиховом потенцијалном доприносу у постизању стратешких циљева. Такође, процена спремности (зрелости) пројекта није узимала у обзир квалитет (поузданост података) и комплетност планске и техничке документације. То су углавном били разлози који су довели до појаве „проблематичних пројеката“. У одговору на ове слабости, процес започиње идентификацијом шире листе инфраструктурних пројеката који би могли бити важни у спровођењу секторских стратегија/приоритета. Процена стратешке релевантности и процена спремности пројеката су кључни кораци за филтрирање у циљу израде финалне листе пројеката. У процесу идентификације и селекције приоритетних пројеката, одговорна ресорна министарства користе Образац за идентификацију пројекта, који укључује сет критеријума на основу којих се врши

процена стратешке релевантности. Критеријуми су формулисани у блиској сарадњи између ресорних министарстава и Министарства за европске интеграције, техничку помоћ за припрему пројеката (ППФ) коју финансира ЕУ (Инструмент за претприступну помоћ - ИПА), а којом управља Министарство за европске интеграције. Одговарајући критеријуми за процену стратешке релевантности сумирају стратешке циљеве сектора, концентришући се на обавезе које проистичу из процеса преговора о приступању ЕУ, увођење савремених стандарда и пракси и регионалних иницијатива (нпр. Агенда повезивања). Када се пројекти које предлажу ресорна министарства оцењују у односу на њихову стратешку релевантност, они пројекти који су доказани као стратешки релевантни формирају Јединствену листу инфраструктурних пројеката (*SPP*). За оне пројекте који су на *SPP*, ресорна министарства, у координацији са другим релевантним секторским институцијама, позивају се да одговоре на скуп питања која се односе на технички, просторни, финансијски / економски, еколошки и институционални аспект одређеног пројекта и његову спремност за спровођење. Та питања су специфична за сваки сектор и структурисана у облику упитника за процену недостатака. Ради бољег разумевања информација које се пружају у вези са конкретним пројектима ови упитници су предмет детаљне провере од стране Техничке помоћи (ППФ). **Методологија за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката заснива се на инклузивном, консултативном приступу, где институције које предводе сектор играју кључну улогу, у складу са секторским приступом који промовише ЕУ.** Индиректно, Методологија и припадајући *SPP* доприносе усмеравању расположивих средстава према оним пројектима који подржавају друштвено-економски развој у датом временском периоду. Практично, *SPP* треба сматрати основом за планирање инвестиција и планирање ресурса потребних за постизање стратешких циљева, унутар сектора и широм сектора.

Узимајући у обзир потребу за синергијским планирањем ресурса који долазе из различитих извора, потребно је успоставити кохерентан систем који узима у обзир и напоре у области капиталних улагања које је покренуло Министарство финансија у контексту Уредбе о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката и већ функционалне методологије за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката. **У том смислу, Министарство за европске интеграције, Министарство финансија, али и друга ресорна министарства која су била укључена у припрему одговарајућих докумената биће укључени у радну групу која ће на техничком нивоу истражити све опције за успостављање ефикасног и кохерентног система за управљање пројектима капиталних инвестиција.** Овај процес може резултирати редефинисањем критеријума стратешке релевантности, неким модификацијама праксе процене пројекта, али и у облику препорука које би требало да буду интегрисане у релевантне законе, подзаконска акта, правилнике итд. Састанци радне групе ће бити отворени за расправу са ЕУ, МФИ и другим заинтересованим странама. Кохерентан систем треба успоставити током 2019. године, као резултат координисаног ангажмана институција које ће бити укључене у Радну групу. Овај кохерентан приступ у планирању ресурса за припрему, спровођење и оперативно функционисање инфраструктурних пројеката биће релевантан за будућу припрему ОП.

Подршка која се пружа у циљу припреме инвестиционих пројеката спремних за финансирање, као што је финансирање из ИПА II Техничке помоћи за припрему пројеката (ППФ) или Инвестициони оквир за западни Балкан (*Western Balkans Investment Framework - WBIF*) је веома корисна за јачање капацитета одговорних институција укључених у процес припреме пројеката и изградње капацитета за

ефективно управљање кохезионом политиком. Кохерентан приступ подразумева да се и средстава МФИ, као и национална средства користе по истим принципима и процедурама.

Координацију припреме пројекта финансираних из ЕУ врши Министарство за европске интеграције, у својству техничког секретаријата НИПАК (у даљем тексту: НИПАК ТС), а Министарство за европске интеграције обавља и улогу секретаријата Националног одбора за инвестиције. Копредседавајући одбора су национални ИПА координатор (у даљем тексту: НИПАК) и министар финансија. Национални одбор за инвестиције омогућава политичку посвећеност реализацији националних инвестиционих приоритета идентификованих кроз Методологију и *SPP*. Ресорна министарства која су чланови Националног одбора за инвестиције кроз овај процес добијају драгоцену искуство везано за планирање пројекта и на тај начин они постижу стручност која је потребна за ефективно ангажовање питања везаних за кохезиону политику. Даље активности на успостављању кохерентног система могу резултирати модификацијама функционисања Националног одбора за инвестиције и његовим ширењем.

Координација и партнерство

Принцип партнерства је изграђен у текућем процесу програмирања и управљања ИПА II кроз три основна механизма: Секторске радне групе за програмирање ИПА фондова и друге развојне помоћи (у даљем тексту: СРГ), СЕКО механизам и Секторски одбори за праћење.

Основни механизам којим се цео управља и координира целим процесом програмирања међународне развојне помоћи је механизам СРГ. СРГ су осниване са циљем пружања платформе за ефикасно учешће, консултације и координацију институција / организација релевантних за процес програмирања. СРГ обезбеђују транспарентан и инклузиван дијалог између свих релевантних заинтересованих страна у оквиру одређеног сектора, не само ресорних министарстава и државних институција, већ и представника ЕУ и других развојних партнера, покрајинских (АП Војводина) и локалних власти (Стална конференција градова и општина). Представници организација цивилног друштва (ОЦД) су представљени кроз СЕКО механизам. **СРГ механизам има две доминантне функције** : 1) да обезбеди ефективну и ефикасну координацију помоћи коју предводи „оперативна група“ коју чине водећа национална институција, водећи донатор и НИПАК ТС и 2) да обезбеди транспарентност и широко учешће релевантних партнера и заинтересованих страна кроз све фазе процеса програмирања ИПА II. Групе су формално успостављене Одлуком НИПАК-а. Састав, функционисање, управљање и организација СРГ регулисани су Пословником о раду. НИПАК ТС / тело одговорно за координацију, програмирање, праћење и вредновање обавља задатке и дужности Секретаријата СРГ и сноси одговорност да осигура ефикасно функционисање и координацију СРГ.

Механизам СЕКО је успостављен како би се осигурало транспарентно и ефективно укључивање ОЦД, које представљају интересе шире јавности, у планирање, програмирање и праћење фондова ЕУ и друге развојне помоћи. СЕКО чиниконзорцијум од најмање три и максимално пет ОЦД, где је један јасно наведен као водећи партнер. Водећа организација је лидер у области за коју се пријављује, има дугогодишње искуство у раду са другим организацијама цивилног друштва, подржавају је организације чије интересе представља и мора бити у стању да покрије читаву територију Србије. Око сваког конзорцијума је створена мрежа ОЦД. У циљу институционализације односа између МЕИ и СЕКО у новембру 2014. године потписан

је Меморандум о сарадњи са водећим СЕКО организацијама, са циљем обавезивања реализације заједничких активности у процесима планирања, програмирања, праћења и извештавања о ЕУ фондовима и другим развојним средствима потписан је. ОЦД су консултовани и они дају коментаре и сугестије током припреме и ревизије релевантних планских докумената (нпр. НАД, СПД), као и релевантни програмски документи (тј. АД и ОП).

У току **припреме ПТС** у Републици Србији, принцип партнерства је уграђен у процес и свеобухватне консултације су спроведене у складу са овим принципом. У погледу финансијске перспективе 2014-2020., 34 консултативних радионица и округлих столова и 51 састанак радних група су били организовани. МЕИ је формулисала, дистрибуирала и анализирала специфичне упитнике 10 пута током процеса програмирања. Више од 2.000 институција контактирано је и укључено у овај процес. Нацрти програмских докумената (све фазе у припреми - територијална анализа, СВОТ анализа, програмска стратегија, извештаји о стратешкој процени утицаја итд.) објављени су на интернет презентацијама програма и на интернет страници ИСДАКОН ИС. Поред тога, израђена је и посебна интернет презентација, која је хоризонтална за све програме прекограничне и транснационалне сарадње и кроз коју ће се одржавати јавна обавештења и јавне консултације у вези са спровођењем програма.

Механизам Одбора за праћење даље је разрађен у *Одељку 5 - Праћење и вредновање*.

Комуникација и видљивост

Министарство за европске интеграције спроводи Стратегију комуникације за приступање Републике Србије Европској унији (усвојена 2011. година), којом се дефинише стратешки оквир Владе за информисање јавности о приступању Републике Србије Европској унији. Као део процеса спровођења Стратегије комуникације, Влада Србије (са водећом улогом НИПАК-а) спроводи ИПА Стратегију комуникације која има за циљ унапређење видљивости и активности комуникације у вези са финансијском помоћи ЕУ Србији (развијена 2013. године). Спровођење **ИПА Стратегије комуникације** доприноси бољем разумевању и повећаном интересовању грађана за пројекте реализоване средствима из претприступних фондова ЕУ. Посебна пажња у процесу комуникације је дата развоју и испоруци иновативнијег приступа, имајући у виду специфичан замах процеса европских интеграција, али и због широке експанзије употребе дигиталних платформи / друштвених медија као успешних, остваривих, расположивих и приступачних комуникацијских алата за циљану публику и преношење порука широј јавности.

Ажурирање националне ИПА Стратегије комуникације је у току и биће завршено у првој половини 2019. године. Овај документ, који је основ за ИПА видљивост, ће интегрисати основе секторског приступа, бити оперативнији за кориснике и различите циљне групе, уз неке додатне информације о ИПА II; садржаће и резултате јавних анкета; ситуационе и СВОТ анализе комуникације у институцијама, медијима, пројектима и Делегације ЕУ у Србији; предложиће даљи развој комуникацијских циљева, циљне публике, канале и алате; анализе ризика, и садржаће показатеље учинка.

По први пут су развијени показатељи учинка за вредновање комуникационих активности са једноставним упутствима и примерима који су уведени заједно са алатима за видљивост, прилагођени новим захтевима ЕУ за видљивост ИПА програма.

У оквиру ИПА II, НИПАК подржан од стране НИПАК ТС / тела за координацију програмирања, праћења и вредновања је, између осталог, одговоран за координацију

укупних информација и видљивости у погледу коришћења ИПА средстава. **Најважније комуникационе активности спроводене до краја 2018. године су:** (1) мрежа службеника за видљивост је подигнута на оперативни ниво; (2) започето ажурирање националне ИПА Стратегије комуникације; (3) припремљено пет оквирних секторских стратегија комуникације (4) Израда годишњег Акционог комуникационог плана по програму за спровођење ИПА стратегије комуникације; (5) Припрема месечних и годишњих извештаја на основу анализе покривености тема везаних за ЕУ фондове у медијима; (6) Извршено годишње истраживање јавног мњења о фондовима ЕУ; (7) Редовна дигитална комуникација путем интернет презентација и платформи на друштвеним мрежама; (8) Квартално уређивање билтена о развојној помоћи у Србији (*Aid Matters Newsletter*), са специјализованим делом посвећеним ЕУ фондовима / ИПА; (9) ажурирање и унапређење Поглавља Г - Приручник за видљивост ИПА фондова, (10) Припрема извештаја о имплементацији ИПА комуникационих активности током 2018. године, (11) организовани јавни догађаји у вези са информисањем јавности о употреби и потенцијалима ЕУ фондова (Сајмови ЕУ пројеката, ЕУ Дан на МЕИ штанду Београдског међународног сајма књига; изложбе фотографија, конференције, радионице, прослава ЕУ дана на националном и локалном нивоу, итд.) (12) редовна сарадња са медијима (организовање медијских обука, путовања за новинаре у земље чланице ЕУ, као и у Србији ради упознавања са пројектима финансираним од стране ЕУ итд.) (13) објављивање информативних материјала у вези са фондовима ЕУ који су на располагању Србији, итд.

Спровођење већине наведених активности спроводи се уз подршку ИПА 2015 ТА пројекта *Појачана имплементација активности видљивости и комуникације ИПА програма*. Општи циљ пројекта је да информише грађане Србије о ЕУ како би се постигао виши ниво знања о процесу приступања ЕУ и повећала видљивост активности ЕУ у Србији. Поред тога, посебан фокус овог пројекта је подршка побољшању видљивости пројеката ЕУ у Србији.

Ex ante услови

Што се тиче испуњавања ex ante услова, пре билатералног скрининга, извршена је почетна процена. Процена је извршена како би се утврдило да ли постоји одговарајући законодавни и оквир јавних политика, укључујући постојање институционалних и административних капацитета за сваку од тематских и општих ex ante услова.

Већина ex ante услова сматра се само делимично или мање испуњеним. Највећи напори биће потребни за испуњавање услова везаних за оквир јавних политика у областима иновација и истраживање и развој (у даљем тексту: истраживање и развој), информационе и комуникационе технологије (у даљем тексту: ИКТ) и подршка малим и средњим предузећима (у даљем тексту: МСП).

Што се тиче услова везаних за економију ниске емисије угљеника, климатске промене, животну средину и транспорт, потребни су даљи напори у јачању капацитета у области климатских промена, превенције ризика, успостављања одговарајуће политике цена (вода) и промовисања економски одрживих инвестиција.

Што се тиче услова везаних за запошљавање, социјалну инклузију, образовање и јавну управу, потребна су побољшања капацитета за спровођење политика, као и за развој јавних политика, у областима као што су промовисање запошљавања младих и смањење сиромаштва.

Ex ante услови који се односе на законодавни оквир обрађени су у *Одељку 1 - Законодавни оквир*, док ће њихово праћење бити осигурано кроз *Меру 4.2* овог Одељка.

4.3. МЕРЕ И РОКОВИ

Мера: 4.1: Усвојен план за ревизију и усвајање стратешког оквира који испуњава захтеве који проистичу из ex-ante услова

Како би се осигурала доследна и поуздана стратешка основа за планирање и дефинисање приоритета кроз израду Споразума о партнерству и ОП, израдиће се и усвојити план за ревизију и усвајање стратешког оквира. Полазна основа за припрему плана ће бити ex ante услови који се односе на постојање адекватног стратешког оквира/оквира јавних политика.

Полазна тачка у припреми плана биће анализа постојећег стратешког оквира који се користи у припреми новог вишегодишњег планског документа који ће дефинисати националне приоритете који ће бити суфинансирани од стране развојне помоћи (тј. нови НАД).

План ће бити секторски заснована, развијена у односу на постојеће механизме координације (механизам СРГ) и у блиској сарадњи са Репуличким секретаријатом за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП). спровођење плана ће бити организовано и вођено од стране МЕИ у складу са одредбама правног оквира за управљање јавним политикама.

Мера 4.2: Припремљен инструмент за планирање и праћење испуњења ex-ante услова

У циљу осигурања испуњења ex ante услова у складу са релевантним правним оквиром ЕУ, биће развијен посебан инструмент. *Ex-ante* услови се састоје од тематских и општих предуслова за делотворно и ефикасно остваривање специфичних циљева одређеног програма. Они могу бити повезани са правним, институционалним, административним и стратешким оквиром, што је предмет надлежности бројних институција или актера укључених у управљање фондовима. Стога постоји потреба за развојем јединственог инструмента који ће омогућити систематски и координисани приступ правилном и благовременом планирању и праћењу испуњености тих услова. Тиме ће се омогућити да се Мера 1.2 и Мера 4.1 спроводе и прате на систематски начин.

Инструмент ће се развити у 2020. године и ажурираће се у складу са дефинисаном динамиком.

Мера 4.3: Одабрани сви релевантни партнери и успостављено партнерство у складу са захтевима Европског кодекса понашања за партнерство

Узимајући у обзир релевантне чланове законодавног оквира кохезионе политике, као и Европски кодекс понашања за партнерство, анализа постојећих партнерских механизма ће се спроводити у смислу степена укључености партнера, њиховог искуства у координацији, репрезентативности, транспарентности, територијалне организованости / покривености, искуства и знања о ЕУ фондовима итд.

Поред прегледа тренутног стања, анализа ће препоручити најрепрезентативније partnere и предложити метод за њихов избор. Сходно томе, партнери ће бити изабрани на почетку 2020. године. Тако идентификовани партнери ће бити укључени у активности изградње капацитета у складу са програмом подизања свести и изградње капацитета који је усмерен на partnere, крајње кориснике и ширу јавност.

Мера 4.4: Припремљен нацрт Споразума о партнерству

Процес припреме СОП ће се руководити методологијом која садржи методолошки приступ и временски оквир. Спроводиће се у широком консултативном процесу користећи механизме за припрему документа НАД. Осим тога, процес ће бити подржан исходима екскурса везаних за процену очекиваних финансијских токова из буџета ЕУ и индикативне алокације по тематским циљевима који ће пружити важне доприносе. кључних корака, активности и учесника у процесу припреме Споразума о партнерству

За потребе припреме СОП, ИПА 2015 пројекат техничке помоћи је програмиран и одобрен кроз одговарајући Финансијски споразум.

Нацрт СОП ће бити креиран у 2021. години.

Мера 4.5: Припремљен нацрт Оперативних програма за спровођење кохезионе политике

Паралелно са финализацијом нацрта СОП, припремне активности за израду ОП ће отпочети. Припремне активности ће укључивати израду плана за припрему ОП са методолошким смерницама и планом *ex ante* анализа вредновања (укључујући стратешку процену утицаја на животну средину где је то потребно). Као што је речено на састанку билатералног скрининга, биће припремљен ограничен број мултисекторских/тематских ОП за први циљ кохезионе политике, док ће програми ЕТС за други циљ кохезионе политике бити припремљени у сарадњи са државом учесницом / државама учесницама. ОП ће одражавати три општа приоритета стратегије Европа 2020 (паметан, одржив и инклузиван раст) како би се осигурала ефективнија координација и већа синергија између програма и повезаних инвестиционих приоритета/операција. Одлука о броју ОП за први циљ кохезионе политике ће бити донета у 2019. години, заједно са именовањем институција и органа за спровођење кохезионе политике.

За ОП ће бити припремљена одвојена Стратегија комуникације и Приручник за видљивост, тако да се важност и утицај интервенција предвиђених у ОП могу пренети јавности на адекватан и правовремен начин и правила о видљивости испоштована у свим фазама програма од стране свих релевантних учесника.

За потребе припреме ОП, помоћ ће бити пружена кроз ИПА 2015 пројекат техничке помоћи.

Нацрт Оперативног(их) програма за први циљ кохезионе политике ће бити припремљен 2022. године, док ће ОП за програме ЕТС ће бити припремљени благовремено и у складу са правилима за финансијску перспективу почев од 2021. године.

Мера 4.6 : Припрема техничке и пројектне документације за инфраструктурне пројекте

Правовремена и адекватна припрема довољног броја стратешки релевантних инфраструктурних пројеката, који ће се финансирати из ЕФРР и / или Кохезионог фонда, је критичан фактор за апсорпцију будућих фондова ЕУ. Зато ће се садашња успешна пракса у процесу спровођења Методологије и резултирајућих *SPP-a*, на основу којих се селекују и припремају приоритетни пројекти, ефективно наставити.

Ревизија *SPP* започета је 2018. године и биће финализована 2019. године, пружајући допринос за делотворно програмирање средстава и припрему одговарајућих ОП. Између осталог, ревизија ће резултирати увођењем пројеката социјалне инфраструктуре у *SPP*. То ће паралелно пружити основу за континуирану техничку припрему селектованих инфраструктурних пројеката.

Спровођење мере 4.6 ће бити подржана првенствено кроз техничку помоћ коју финансира ЕУ и национални буџет.

Бр.	Мера	Рок	Одговорна институција
4.1	Усвојен план за ревизију и усвајање стратешког оквира, који испуњава захтеве који проистичу из ex-ante услова	2019	МЕИ
4.2	Припремљен инструмент за планирање и праћење испуњења ex-ante услова	2020	МЕИ
4.3	Одабрани сви релевантни партнери и успостављено партнерство у складу са захтевима Европског кодекса понашања за партнерство	2020	МЕИ
4.4	Припремљен нацрт Споразума о партнерству	2021	МЕИ
4.5	Припремљени нацрти ОП за спровођење кохезионе политике	2022	МЕИ
4.6	Припрема техничке и пројектне документације за инфраструктурне пројекте	Континуирано	МЕИ

5. ПРАЋЕЊЕ И ВРЕДНОВАЊЕ

5.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Релевантне одредбе Уредбе (ЕУ) 1303/2013 предвиђају главне захтеве у погледу праћења програма како би се размотрило спровођење и напредак остваривања задатака и циљева за сваки приоритет, док би припрему и спровођење програма требало да прати процес вредновања који ће се извршити у складу са дефинисаним планом.

Конкретније, одредбе члана 47 Уредбе (ЕУ) 1303/2013 прописују оснивање **одбора за праћење** од стране држава чланица у року од 3 месеца од дана објављивања одлуке Комисије о усвајању програма. Они би требало да буду успостављени за сваки програм појединачно или као јединствен одбор за праћење више програма, да делују у складу са усвојеним правилницима о раду и састоје се од релевантних тела и заинтересованих страна (чл. 48).

У складу са чланом 49., одбор за праћење ће: разматрати спровођење програма и напредак који је остварен у постизању дефинисаних циљева; испитати сва питања која утичу на учинак програма, укључујући закључке процене успешности; треба да буде консултован и ако сматра да је то прикладно, даје мишљење о свакој измени програма које предлаже управљачко тело и даје примедбе управљачком телу у вези са спровођењем и вредновањем програма, укључујући активности које се односе на смањење административних оптерећења корисника. Прецизније, листа функција одбора за праћење је предвиђена у члану 110.

У циљу адекватног праћења програма, држава чланица мора поднети Комисији **годишњи извештај о спровођења програма** у претходној финансијској години и **завршни извештај**, наводећи кључне информације о програму и његовим приоритетима. Годишњи и завршни извештаји о спровођења програма, као и сажетак њиховог садржаја за грађане, биће доступни јавности. За циљ Инвестиције за раст и

радна места, треба следити садржај годишњих извештаја о спровођења предвиђених у члану 111.

Састанци ради годишњег прегледа би такође требало да буду организовани у складу са одредбама члана 51 Уредбе (ЕУ) 1303/2013, да би се испитао учинак сваког програма, узимајући у обзир годишњи извештај спровођењу. Састанци могу обухватити више од једног програма, њима председава Комисија или, ако држава чланица то затражи, копредседавају државе чланице и Комисија.

Успостављање адекватне формалне структуре за праћење је само последњи формални корак пре почетка спровођења. Међутим, обим принципа самог праћења је много шири. Праћењем је предвиђено не само прикупљање потребних информација за одборе за праћење, већ и комплетан систем задатака који се односе на идентификацију поузданих показатеља и тока података између институција за спровођење, других тела, крајњих корисника и између будућих управљачких тела и Комисије.

Што се тиче **вредновања**, чланови 54., 55., 56. и 57. Поглавља II Уредбе (ЕУ) 1303/2013 наводе потребу да се изврше *ex ante* вредновања током програмског периода и накнадног вредновања, које ће се извршити од стране интерних и екстерних експерата који су функционално независни од органа задужених за спровођење програма. Државе чланице ће обезбедити ресурсе потребне за обављање вредновања, и осигураће да су успостављене процедуре за израду и прикупљање података потребних за вредновање, укључујући податке који се односе на заједничке показатеље и, где је то прикладно, показатеље специфичне за програм. Осим тога, предвиђено је да све анализе вредновања буду доступне јавности. Додатни услови за Фондове су разрађени у члану 114.

Да би се побољшао квалитет израде сваког програма, *ex ante* анализе вредновања ће се вршити под одговорношћу органа одговорног за припрему програма и, када је то прикладно, укључити захтеве стратешке процене утицаја на животну средину. У складу са чланом 56. Уредбе (ЕУ) 1303/2013, државе чланице или именована управљачка тела дужна су да израде **план вредновања** за један или за више програма, у складу са правилима за појединачне фондове и осигурати да је доступан одговарајући капацитет за вредновање.

Чланом 57. Уредбе (ЕУ) 1303/2013 наводи се да накнадна вредновања спроводи Комисија или државе чланице у блиској сарадњи с Комисијом. Штавише, бар једном у току програмског периода, мора се извршити **привремена анализа вредновања** како би се утврдило како ЕСИ фондови доприносе циљевима сваког приоритета. Накнадна вредновања ће проценити ефикасност и ефикасност ЕСИ фондова.

Коначно, Уредба (ЕУ) 1303/2013 наводи и обавезу успостављања електронске размене података са Комисијом, као и верификованог система чувања детаљних података у електронском облику за све операције, као и одговарајућу агрегацију истих на више нивое. У том смислу, у складу са чланом 15. Уредбе (ЕУ) 1303/2013, Споразум о партнерству ће одредити аранжмане за осигурање ефикасног спровођења ЕСИ фондова, укључујући процену постојећих система за електронску размену података, и сажетак планираних активности за постепено допуштање свих размена информација између корисника и тела одговорних за управљање и контролу програма, што се врши путем електронске размене података.

5.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Праћење

Систем, искуство и капацитети изграђени за потребе управљања међународном развојном помоћи у Републици Србији, а посебно они капацитети који су изграђени у циљу децентрализованог / индиректног управљања програмима / пројектима који се финансирају из ИПА, чине најразвијенији и најзрелији систем и тако представљају солидну основу будућег система за спровођење програма / пројеката који се финансирају из Фондова.

Током протеклих неколико година, у оквиру система управљања међународном развојном помоћи, РС је развила и успоставила систем праћења и вредновања за спровођење националне политике о међународној развојној помоћи који је заснован на резултатима.

Праћење постизања резултата националне политике о међународној развојној помоћи и праћење и вредновање програма финансираних из екстерних извора, уведено је кроз процес интегрисаног планирања и програмирања међународне развојне помоћи, односно кроз документ НАД 2014-2017/2020. Процес ће се наставити и даље ојачати развојем и усвајањем новог вишегодишњег планског документа за развојну помоћ (тј. нови НАД 2019-2025).

Програми који се финансирају из ИПА или суфинансирају у оквиру ИПА децентрализованог / индиректног система управљања прате се кроз Одборе за праћење. **Одбор за праћење ИПА** задужен је за разматрање укупног напретка и постизање резултата / циљева / утицаја свих интервенција које се финансирају кроз ИПА, док су одбори на нижим нивоима - Секторски одбори за праћење формиран на секторском нивоу, задужени за праћење спровођења на физичком и техничком нивоу, као и за праћење напретка постизања резултата интервенција финансираних кроз ИПА. Сваки од надзорних одбора прима и разматра на различитим нивоима извештаје које је саставио НИПАК ТС, на основу извештаја које је обезбедила одговарајућа оперативна структура. НИПАК је задужен за успостављање, вођење и организовање рада одбора за праћење, уз стручну и техничку помоћ коју му / јој пружа НИПАК ТС. Што се тиче програма који се финансирају у оквиру ИПА прекограничне сарадње, специфични заједнички одбори за праћење (у даљем тексту: ЗОП) постоје за сваки програм. ЗОП је тело за доношење одлука у програмима прекограничне сарадње у којима обе земље учеснице именују своје представнике, укључујући представнике обе оперативне структуре. Састав и учесталост састанака ових одбора се прописују кроз релевантне правилнике о процедурама за децентрализованог / индиректног систем управљања. Систем праћења је успостављен за све прекограничне и транснационалне програме сарадње у којима Србија учествује успостављањем веб странице и базе података (*ИСДАКОН* / прекогранична сарадња), омогућујући широк и инклузиван начин за праћење утицаја, циљева и резултата свих програма и пројеката. База података укључује све пројекте који су до сада примењени и спроведени у оквиру циља ЕТС и омогућава праћење и извештавање. Конкретни хоризонтални годишњи извештаји о програмима прекограничне и транснационалне сарадње припремају се одражавајући резултате програма на територији Републике Србије и омогућујући праћење тих резултата кроз праћење на нивоу тематских циљева и тематских приоритета. У 2009. години креиран је специфичан модул за онлајн апликацију и вредновање / процену у бази података *ИСДАКОН*.

Главне националне институције / тела / именована лица укључена у праћење ИПА фондова су:

- НИПАК (Министар за европске интеграције) и НИПАК ТС (МЕИ / Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о ЕУ фондовима и развојној помоћи);
- Службеник за одобравање програма (помоћник министра финансија) и уговорно тело (Министарство финансија / Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ);
- Званичници ресорних министарстава (агенција или других организација) задужених за спровођење активности / секторске подршке / мера / пројеката / уговора у оквиру ИПА;
- Национални службеник за одобравање и тело за подршку националном службенику за одобравање (државни секретар у оквиру Министарства финансија и Сектор за управљање средствима ЕУ);
- За ИПА програме прекограничне сарадње са земљама нечланицама - шеф Оперативне структуре (помоћник министра у Министарству за европске интеграције) и Тело за програме прекограничне сарадње (МЕИ / Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова, Одељење за планирање, успостављање и надзор над системом управљања програма прекограничне и транснационалне сарадње и координацију макрорегионалних стратегија ЕУ);
- За ИПА програме прекограничне сарадње са државама чланицама (Интеррег V) - Националнотело (МЕИ / Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондо) и контролно тело (Одељење за спровођење првостепене контроле пројеката финансираних из ИПА компоненте прекогранична и транснационална сарадња у оквиру Министарства финансија).

С друге стране, ограничени капацитети за праћење усмерено ка резултатима и посебно интерни капацитети за вредновање програма јавних инвестиционих програма постоје и на централном и на локалном нивоу. Јавна управа у Србији није опремљена општом методологијом, смерницама, приручницима и информационим системом за праћење и вредновање инвестиционих / развојних програма, које би користила и примењивала министарства и друга надлежна тела за праћење и вредновање инвестиционо-развојних програма. Постојеће методологије, смернице, приручници и ИТ системи, као и људски капацитети за њихово спровођење развијени су од случаја до случаја, у складу са специфичним захтевима или примењивим процедурама везаним за одређене изворе финансирања, тако да се велики број различитих методологија, смерница, Приручника и ИТ система примењује на праћење и вредновање различитих политика, стратегија, планова и програма.

Тренутно, праћење јавних инвестиција се првенствено односи на праћење финансијског спровођења инвестиционих програма. Постоје ентитети који имају искуство и капацитете за обављање праћења јавних инвестиционих програма који се пласирају преко Владе, као и на регионалном и локалном нивоу. Поред ентитета укључених у систем управљања ИПА и међународном развојном помоћи у РС, постоји

читав низ ентитета у целој Влади који су задужени за праћење и вредновање различитих секторских или тематских политика, стратегија, планова, програма и пројеката, итд. Неки од тих ентитета су:

- РСЈП је задужен за припрему средњорочног Акционог плана за спровођење програма Владе, на основу развојних циљева и високоприоритетних јавних политика предвиђених у експозеу премијера, као и праћење и извештавање о оствареним резултатима; праћење и вредновање јавних политика и мерење учинка различитих планских докумената, укључујући и План развоја Републике Србије; обављање стручних послова везаних за претходну (*ex ante*) и накнадну (*ex post*) анализу ефеката јавних политика и прописа, као и послова везаних за праћење, анализу и јачање институционалних и кадровских капацитета за спровођење регулаторне реформе.
- Одељења / јединице које су успостављене у појединим ресорним министарствима задуженим за праћење спровођења релевантних секторских стратегија / акционих планова / програма у оквиру одговорности тих министарстава. На основу хоризонталне функционалне анализе групе органа и организација „Државна управа плус“ коју је припремила Светска банка током 2016. године предложено је обједињавање функција стратешког и финансијског планирања и послова координације система интерне контроле на нивоу институција кроз формирање унутрашње организационе јединице која би била задужена за обављање послова стратешког планирања и управљања, са њима повезаних послова праћења и извештавања, као подршку процесу унапређења буџетског планирања. Тиме би се успоставио конзистентан систем планирања приликом обликовања политике Владе и органа над којима Влада врши надзор на основу Закона;
- Републички завод за статистику је специјализована, стручна организација у оквиру јавне управе, која обавља стручне послове везане за званичну статистику Републике Србије;
- Број међуинституционалних тела која се формирају за реализацију одређених задатака (радне групе, пројектне групе, савети и сл.) делују у оквиру својих надлежности, у већини случајева са успостављеним механизмима за праћење и извештавање на различитим нивоима.
- Кабинет председника Владе, укључујући „јединице за испоруку резултата“ (енг. *delivery unit*) које су успостављене са циљем да се осигура постизање резултата владине политике у одабраним областима.
- Генерални секретаријат Владе Републике Србије извештава Владу Србије о извршењу и спровођењу усвојених правних аката. Извештавање се односи на праћење додатних прописа који су предвиђени да буду припремљени и / или усвојени од стране институција Републике Србије кроз оригинални акт који је усвојила Влада.

Постоје капацитети за праћење и вредновање изван јавне управе, наиме - у разним невладиним организацијама, организацијама цивилног друштва, академским институцијама, професионалним удружењима итд.

Уз развој методологије и механизма за праћење и вредновање јавних инвестиција, потребно је спроводити континуирану обуку свих заинтересованих страна које су

планиране да буду укључене у будуће спровођење програма / пројеката финансираних из Фондова.

Вредновање

Искуство и капацитет за обављање независних вредновања су ограничени унутар управе, јер њих у већини случајева изводе независни експерти који су ангажовани споља. Искуство јавне управе са вредновањем варира и углавном се своди на координацију и управљање процесом вредновања, али и на претходну (ex ante) процену утицаја на нацрте закона (што је регулисано Пословником о раду Владе). Постоје одређени капацитети за припрему пројектног задатка за вредновање, одабир независних евалуатора, консултације у процесу вредновања, оцену квалитета извештаја о вредновању, као и праћење спровођења препорука вредновања и претходних (ex ante) процене утицаја. Додатно, неке владине институције и органи су укључени у процене које на различитим нивоима имају карактеристике вредновања усмерених на утицај (РСЈП, Државна ревизорска институција).

Вредновања у оквиру децентрализованог / индиректног система управљања у оквиру ИПА изводе независни експерти који су ангажовани споља. Координацију уговарања, организацију спровођења вредновања и праћења препорука вредновања врши МЕИ у оквиру своје улоге НИПАК ТС. Вредновања се поверавају спољним евалуаторима. Вредновање се спроводи као партиципативни процес који подразумева укључивање свих заинтересованих страна у оквиру управљања и спровођења ИПА програма, како је описано релевантним уредбама. Процесом праћења препорука и добијања повратних информација у оквиру система управљања завршава се циклус вредновања. Након издавања извештаја, НИПАК / НИПАК ТС организује информативни састанак, где се заинтересоване стране договарају о начинима и средствима примене препорука, као и о одговарајућем распореду. Вредновања се ослањају на извештаје о праћењу. Извештаји о вредновању, заједно са записницима са информативних састанака (и методологијом), са евалуаторима разматрају секторски одбори за праћење и Одбор за праћење ИПА.

Применом програма сарадње из 2003. године, МЕИ је стекло капацитете за припрему описа послова и координацију активности у вези са привременим и претходним (ex ante) вредновањем, анализом извештаја о вредновању и укључивањем препорука за привремено и претходно (ex ante) вредновање ОП.

Информациони систем за управљање

ИПА структуре укључене у управљање и спровођење ИПА помоћи тренутно користе мануелни систем за спровођење и управљање операцијама у оквиру ИПА, уз ограничену употребу постојећих система ИТ за комуникацију, размену и обраду података. Електронска верзија ИПА информационог система за управљање (у даљем тексту: ИПА ИСУ) је у процесу развоја. ИПА ИСУ ће пружити информације које су потребне за ефикасно и ефективно управљање и спровођење ИПА помоћи и које ће укључивати три основна ресурса: (а) људе, (б) технологију и (в) информације или процес доношења одлука. Министарство финансија је уговорило и покренуло развој ИПА ИСУ у августу 2017. године. Циљ пројекта је развој информационог система за електронско управљање радним процесима и документима за потребе оперативне структуре одговорне за децентрализовано / индиректно управљање ИПА фондовима. Пројекат предвиђа развој софтвера и набавку хардвера неопходног за успешно функционисање ИПА ИСУ, набавку комуникационе и серверске инфраструктуре, као и одређене количине периферне рачунарске опреме намењене за подршку пословним процесима децентрализованог / индиректног ИПА управљања. ИПА ИСУ ће бити у

складу са ИСО: 9001 стандардом за управљање квалитетом и ИСО: 27001/27002 стандардом за управљање безбедношћу информационих система. Планирано је да ИПА ИСУ буде оперативан 2019. године.

Део будућег ИПА ИСУ (модули који ће се користити за програмирање, праћење, вредновање и видљивост), са својим додатним побољшањима, биће постојећи Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији (у даљем тексту: ИСДАКОН ИС). Као што је раније поменуто, развијени су различити механизми како би се побољшала ефективност и ефикасност развојне помоћи у складу са принципима Париске декларације. Овај процес је широко подржан од стране ИСДАКОН ИС, базе података, софтвера и мреже за програмирање, праћење и извештавање о развојној помоћи. Он представља софистицирано средство за управљање развојном помоћи и служи као алат за координацију донатора јер елиминира преклапање пројеката финансираних од стране различитих донатора и даје увид у оне приоритетне мере које нису подржане донаторским средствима.

Иако систем има доказану способност да подржи планирање, програмирање и извештавање о међународној развојној помоћи, потребна му је функционална доградња како би у потпуности подржао процесе програмирања, праћења, вредновања и видљивости међународне развојне помоћи / инвестиција / развојних програма. У току 2019. и 2020. године спровешће се надоградња ИСДАКОН ИС како би се у потпуности подржали поменути процеси.

Кад је у питању спровођење програма европске територијалне сарадње (у даљем тексту: ЕТС), ИСДАКОН ИС се користи за потребе праћења и извештавања о свим програмима и пројектима у којима је Република Србија укључена. Део ИСДАКОН ИС развијен је за процес вредновања (могућност примене апликација и потпуно развијеног и оперативног система за вредновање, како кроз редовне обрасце за вредновање, тако и кроз оне сложене, где процењивачи имају ограничена овлашћења, у зависности од њихове улоге; преглед статуса вредновања; поред постојећег уноса и процеса вредновања, у потпуности је развијен модул за онлајн апликације, односно апликације пројектних предлога), као и за спровођење и праћење (систем садржи детаље свих потписаних уговора и свих одржаних тендера) ЕТС програма. Поред тога, ИСДАКОН ИС је у потпуности повезан са комплексним системом архивирања података (Documentum). Током 2016. године, део ИСДАКОН ИС који се користи за програме сарадње побољшан је новим функцијама кроз пројекат „*Подришка усклађивању прекограничних и транснационалних програма са захтевима ИПА II 2014-2020*“. Ове нове функције се односе на унос података који омогућавају праћење и извештавање о програмима / пројектима. Осим тога, надограђен је модул првог нивоа контроле и развијени су модули за праћење, неправилности и жалбе. Припремљен је детаљан приручник за употребу ИСДАКОН ИС у оквиру овог пројекта како би се олакшала његова од стране МЕИ, као и новог особља у оквиру првог нивоа контроле у процесу увођења. Будући да је генерална тенденција широм ЕУ да се хармонизују правила за спровођење програма ЕТС, четири од шест програма ЕТС у којима Србија учествује са државама чланицама ЕУ користе информациони систем за спровођење програма које је развио програм Интеракт.⁶⁴ С обзиром да су корисници из Србије вешти у примени и извештавању кроз тај систем, у будућности ће се исти даље користити за управљање ЕТС програмима од стране Србије. Међутим, ИСДАКОН ИС

⁶⁴ Више информација на: <http://www.interact-eu.net/#o=harmonised-tools/ems>

ће остати важан алат за праћење спровођења и утицаја свих ЕТС програма на територији Србије. У наредном периоду МЕИ планира да успостави интерфејс између ИСДАКОН ИСи система свих ЕТС програма у којима Србија учествује, како би се увозили и упоредили подаци између различитих програма о свим аспектима спровођења и контроле програма.

Закон о планском систему Републике Србије прописује **успостављање Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (ЈИС)**. ЈИС је јединствени електронски систем у који учесници у планском систему уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове и врше извештавање у складу са овим законом. За унос докумената јавних политика ЈИС је постао оперативан од 1. јануара 2019. године, док се успостављање оперативности у делу који се односи на унос средњорочних планова очекује до 1. јуна 2019. године, с обзиром да су обвезници средњорочног планирања дужни да почну израду средњорочног плана у складу са Законом о планском систему Републике Србије почев од средњорочног плана за 2020. годину.

Преко ЈИС-а биће **извршена интеграција са свим релевантним ИТ системима органа државне управе** у јединствен информациони систем, посебно са Информационим системом за припрему буџета Републике Србије (БИС), чиме ће се успоставити свеобухватан процес планирања, координације, праћења спровођења и извештавања о спровођењу јавних политика. Такође, у оквиру ЈИС-а биће омогућен и унос планираних и остварених вредности показатеља учинка који ће бити у вези са свим циљевима и мерама Акционог плана.

У оквиру Програма економских реформи, и у складу са Уредбом о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката, Србија планира да успостави јединствену информациону базу капиталних пројеката. Ова тенденција ће бити узета у обзир приликом оцењивања спремности Србије за праћење и вредновање оријентисано на резултате и сходно томе - приликом дефинисања Плана за успостављање система праћења и вредновања спровођења кохезионе политике.

5.3. МЕРЕ И РОКОВИ

Мера 5.1: Спроведена процена спремности за праћење и вредновање у складу са захтевима законодавног оквира за кохезину политку

Процена спремности је први корак / мера која представља основу за израду Плана за успостављање система за праћење и вредновање спровођења кохезионе политике (енг.: Roadmap for Establishment of the M&E system for the implementation of cohesion policy, у даљем тексту: *REMES*). Циљ ове мере је да се процени где се Србија налази у односу на бројне критичне факторе за успостављање функционалног и одрживог система за праћење и вредновање на нивоу резултата, у складу са захтевима правног оквира за кохезиону политику.

Мера се састоји од следећих активности:

- Процена захтева законодавног оквира ЕУ у вези са праћењем и вредновањем;
- Процена постојећег законодавног оквира у Републици Србији у вези са праћењем и вредновањем;
- Процена постојећих структура за праћење и вредновање у Републици Србији, њихових улога и одговорности и њиховог капацитета за праћење и вредновање;

- Идентификација капацитета осталих субјеката у Републици Србији који би били потенцијално укључени у систем праћења и вредновања;
- Идентификација постојећих алата који подржавају праћење и вредновање у Републици Србији;
- Идентификација постојећих недостатака и препрека за праћење и вредновање фондова у Републици Србији;
- Дефинисање активности чији је циљ попуњавање идентификованих недостатака и превазилажење постојећих баријера.

Завршетак спровођења ове мере је предвиђен за 2019. годину, а она ће пружити информације и препоруке неопходне за припрему *REMES*.

Мера 5.2: Усвојен план за успостављање система за праћење и вредновање спровођења кохезионе политике

На основу резултата Процене спремности, мера и рокова дефинисаних у овом Акционом плану, детаљне мере, подмере и активности које се односе на увођење система за праћење и вредновање спровођења кохезионе политике дефинисаће се у оквиру *REMES*. *REMES* ће представљати свеобухватан скуп временски ограничених мера са дефинисаним одговорностима за њихово спровођење, које ће се предузети како би се овај систем успоставио и постао оперативан пре почетка спровођења фондова, на начин да буде одржив у будућности.

REMES покрива све подмере и активности које ће се предузети у оквиру спровођења мера дефинисаних овим Акционим планом у четири области:

- 1) Законодавне и институционалне промене потребне за успостављање система праћења и вредновање,
- 2) Успостављање система праћења и вредновање,
- 3) Оснивање одбора за праћење,
- 4) Успостављање ИСУ / адаптације информационог система за програме ЕТС.

Спровођење прве области ће се извршити кроз мере дефинисане у *Одељку 1 - Правни оквир* и *Одељку 2 - Институционални оквир*, док ће се за подручја 2-4 у овом одељку Акционог плана дефинисати одвојене мере.

Почетак развоја *REMES* ће ићи паралелно са финализацијом Процене спремности, док је његово усвајање планирано до краја 2020. године.

Мера 5.3: Израђен свеобухватни стратешки и методолошки оквир за праћење и вредновање за потребе спровођења кохезионе политике (у оквиру спровођења *REMES*)

Друга област *REMES* односи се на стварање целокупног стратешког и методолошког оквира за спровођење кохезионе политике.

Наиме, наведени оквир ће садржати активности које се односе на: дефинисање принципа, критеријума и методологије за праћење и вредновање, дефинисање институционалног оквира - организациона структура система за праћење и вредновање, успостављање процеса и активности које се одвијају у управљачкој структури, алате за те процесе и активности које подржавају праћење (посебно информациони систем за праћење и вредновање и показатеље), одборе за праћење, систем извештавања и друге сродне аспекте.

Следећи корак у успостављању система за праћење и вредновање биће израда оперативних приручника / упутстава који ће детаљно прописати процедуре које треба следити. Ово ће бити развијено у оквиру **Мере 2.3** у *Одељку 2 - Институционални оквир*. Ове активности / мере ће се спроводити у блиској сарадњи са РСЈП. Приликом успостављања стратешког и методолошког оквира за праћење и вредновање, у обзир ће се узети целокупни систем праћења и вредновања Републике Србије дефинисан законима и подзаконским актима.

У области вредновања, поред горе наведених мера и активности, у оквиру *REMES* ће се успоставити веза са програмима који се финансирају из ИПА и који се већ спроводе или ће отпочети са спровођењем у претприступном периоду. У оквиру припрема за коришћење средстава, предвиђен је процес вредновања у току ИПА програма (2013-2020), као и претодно (*ex ante*) вредновање будућих ОП, све према постављеном плану вредновања, чија ће израда бити предвиђена у *REMES*.

Запошљавање особља у оквиру система праћења и вредновања биће планирано и спроведено као део процеса спровођења укупне политике УЈР у погледу запошљавања и задржавања особља за управљање Фондовима. Планирани програми изградње капацитета који имају за циљ подизање капацитета за праћење и вредновање, као и подизање свести о институцијама у систему и корисницима Фонда о важности и користима праћења и вредновања ће се обавити на исти начин, у складу са свеукупним програмима за изградњу капацитета и обуку у вези са Фондовима.

Припрема укупног стратешког и методолошког оквира за праћење и вредновање ће бити током 2021. године.

Мера 5.4: Успостављен одбор/одбори за праћење (у оквиру спровођења *REMES*)

Друга област *REMES* укључује активности везане за успостављање једног или више одбора за праћење у складу са захтевима постављеним у релевантном правном оквиру ЕУ. Мера ће обухватити активности које се односе на припрему пословника о раду за одборе за праћење (који ће се развити у оквиру **Мере 2.3** у *Одељку 2 - Институционални оквир*), састав Одбора за праћење и одабир чланова.

Први конститутивни састанак ће бити организован у 2024. години, где ће пословник о раду бити формално усвојен од стране чланова.

Мера 5.5: Успостављен и оперативан информациони систем за управљање (у оквиру спровођења *REMES*) и информациони систем за програме ЕТС прилагођен и оперативан

Уз увођење система за праћење и вредновање, *REMES* ће предвидети детаљне активности везане за увођење ИСУ, имајући у виду постојеће развијене системе.

То ће представљати свеобухватан, сложен и финансијски интензиван процес, веома захтеван у смислу координације између релевантних институција Републике Србије, као и правременог спровођења планираних мера у оквиру осталих делова овог Акционог плана. Имајући у виду услове који морају бити испуњени (јасан институционални оквир, постојање свеукупне стратегије / методологије за праћење и вредновање, дефинисане улоге, одговорности, међусобни односи између заинтересованих страна и дефинисани процеси у систему за праћење и вредновање), планирано је да активности на успостављању ИСУ почну 2022. године. *REMES* ће дефинисати детаљне, временски ограничене активности везане за припрему општинских захтева ИСУ, куповину опреме; набавку, спровођење и постављање софтвера за виртуелизацију као и главног софтвера, припрему приручника о техничким

карактеристикама и процедурама ИСУ за кориснике ИСУ, и на крају активности везане за обуку корисника ИСУ.

Бр.	Мера	Рок	Одговорна институција
5.1	Спроведена процена спремности за праћење и вредновање у складу са захтевима законодавног оквира за кохезину политку	2019	МЕИ
5.2	Усвојен план за успостављање система за праћење и вредновање спровођења кохезионе политике <i>REMES</i>	2020	МЕИ
5.3	Израђен свеобухватни стратешки и методолошки оквир за праћење и вредновање за потребе спровођења кохезионе политике (у оквиру спровођења <i>REMES</i>)	2021	МЕИ
5.4	Успостављен одбор/одбори за праћење (у оквиру спровођења <i>REMES</i>)	2024	Управљачка тела
5.5.	Успостављен и оперативан информациони систем за управљање (у оквиру спровођења <i>REMES</i>) и информациони систем за програме ЕТС прилагођен и оперативан	2025	Координационо тело

6. ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА (УКЉУЧУЈУЋИ РЕВИЗИЈУ)

6.1. ЗАХТЕВИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Спровођење прописа кохезионе политике захтева да држава у процесу приступања, а до пуноправног чланства у ЕУ мора успоставити систем управљања и контроле који је у потпуности усклађен са захтевима ЕУ, који има довољан број запослених и који је тестиран. Напредак државе у процесу приступања прати се од стране ЕУ, у великој мери кроз ефикасно управљање ИПА средствима.

Уредба (ЕУ) 1303/2013 Глава VIII, Поглавље I, члан 72. утврђују опште принципе система управљања и контроле:

- Опис функција сваког тела укљученог у управљање и контролу Фондова ЕУ и расподела функција унутар сваког тела;
- Поштовање принципа сегрегације функција између и унутар сваког тела;
- Процедуре које осигуравају исправност и регуларност пријављених трошкова;
- Електронски системи за рачуноводство, чување и пренос финансијских података и података о показатељима за праћење и извештавање;
- Системи за праћење и извештавање, где одговорно тело може поверити извршење задатака другом телу;
- Аранжмани за ревизију функционисања система управљања и контроле;
- Систем и процедуре за осигурање адекватног ревизорског трага;
- Процедуре за спречавање, откривање и исправљање неправилности, превара и повраћај неоправдано исплаћених средстава, укључујући и све камате за касније уплате.

Иза ових правних појмова, постоји велики број различитих процедура које је потребно успоставити у оквиру државне управе, прво правним актима и именованима, а затим и

кроз спровођење од стране довољног броја обучених кадрова на свим административним нивоима, детаљних приручника и одговарајућег информационог система.

Искуство других држава, које приступају ЕУ, потврђује да је ово веома захтеван процес за сваку администрацију. Неопходно је бавити се текућим редовним активностима и истовремено обучавати запослене за задатке у релативно далекој будућности.

6.2. ПРОЦЕНА ТРЕНУТНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Као што је наведено у Извештају са скрининга за Поглавље 22, систем финансијског управљања и контроле у вези са управљањем претприступном помоћи ЕУ у Републици Србији одређен је захтевима Инструмента за претприступну помоћ. У том контексту, Србија је успоставила оперативни оквир за финансијско управљање и контролу (укључујући ревизију) у оквиру ИПА. Стандарди и процедуре везане за финансијско управљање и процес интерне контроле, као и принцип сегрегације функција између органа укључених у спровођење ИПА, предвиђен је националним законодавством.

Пошто је Република Србија прошла кроз процесе припреме за децентрализовано и индиректно управљање ИПА фондовима и тако дошла до свих фаза за успостављање структура и система од успостављања институција до процене усклађености и верификационе ревизије од стране Комисије, постоји јасно разумевање захтева за ефикасно функционисање институционалног оквира за спровођење Инструмента за претприступну помоћ.

У марту 2014. године Републици Србији су поверена овлашћења за управљање, тј. акредитацију структура и система за децентрализовано управљање ИПА фондовима (за финансијску перспективу ИПА 2007-2013), што значи да је испунила критеријуме за стандарде интерне контроле прописане Анексом Б – Оквир интерне контроле према Оквирном споразуму између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II). Упостављен систем управљања и контроле је под надлежношћу и у координацији Министарства финансија. Национални службеник за одобравање (државни секретар Министарства финансија) сноси целокупну одговорност за финансијско управљање средствима ИПА у Републици Србији као и за обезбеђивање законитости и регуларности трошења. То значи да је успостављен релевантан правни основ за индиректно управљање ИПА фондовима, да су развијене процедуре у складу са свим захтевима и принципима, спроведена је анализа радног оптерећења и обезбеђен је адекватан број запослених у именованим националним институцијама са јасном поделом задатака и одговорности (погледајте Одељак 2 – Институционални оквир и Анекс 3).

До децембра 2018. године, након поднетих захтева за поверавање управљања, Србија је добила **поверавање задатака у вези са индиректним управљањем ИПА II** за националне акционе програме 2014, 2015, 2016 и 2017, као и програме прекограничне сарадње са Босном и Херцеговином, Северном Македонијом и Црном Гором, са одређеним условљавањима предвиђеним одговарајућим финансијским споразумима, а тренутно је у току поверавање дужности за средства из 2018. године.

Сва тела укључена у децентрализовано/индиректно управљање ИПА средствима обављају своје задатке и одговорности у складу са међуинституционалним споразумима и прописаним процедурама (релевантни правилници, контролне листе и графикони). Она су дужна да осигурају ревизорски траг и принцип сегрегације

функција, као и да поштују принцип одговорног финансијског управљања операцијама или програмима, тј. принципе економичности, ефикасности и ефективности. Међутим, Национални службеник за одобравање, уз подршку Националног фонда и Тела за подршку Националном службенику за одобравање, има укупну одговорност за законитост и регуларност трансакција и за осигурање ефективног функционисања система.

На нивоу оперативне структуре, Тело за уговарање штити законитост и регуларност трансакција као једног од главних ex-ante критеријума верификацијом административних, финансијских, техничких и физичких аспеката операција, укључујући правила видљивости, рачуноводствене принципе и могуће неправилности подржане од стране ИПА јединица у јавној управи. Верификације се врше на основу прегледа документације и теренских контрола.

Када се ради о ИПА програмима прекограничне сарадње у оквиру система дељеног управљања, проверу законитости и регуларности трошкова које је пријавио сваки српски корисник који учествује у операцијама врши првостепена контрола одговорна управљачком телу државе чланице за тај програм. Именовано Национално тело у Србији одговорно је за успостављање функције првостепене контроле у Србији као земљи учесници. Првостепена контрола проверава да ли су суфинансирани производи и услуге испоручени, исправност пријављених трошкова за операције или делове операција које се спроводе на њеној територији, те усклађеност тих трошкова и повезаних делова операција са правилима Заједнице и националним правилима. Верификација трошкова обухвата: административне, финансијске, техничке и физичке аспекте операција, укључујући проверу усклађености са правилима о јавним набавкама, правилима видљивости, поштовање хоризонталних принципа једнаких могућности и одрживог развоја, елиминацију дуплог финансирања, рачуноводствене принципе и потенцијалне неправилности. Верификација представља комбинацију прегледа документације из поднетих партнерских извештаја и теренских провера операција. Од 2010. године, првостепена контроле је издала преко 3000 Декларација о валидацији трошкова. Одељење за спровођење првостепене контроле пројеката финансираних из ИПА компоненте прекогранична и транснационална сарадња је организационо и функционално независно од других јединица Министарства и није укључено ни у један програм као водећи корисник или пројектни партнер. Контролори првостепене контроле се не делегирају у Заједничке одборе за праћење и управне одборе (у даљем тексту: ЗОП/УО) нити у Заједничке радне групе за оцену пројеката (избор и одобравање пројеката) и функционално су независни од ЗОП/УО.

Ревизија ефективног функционисања система управљања и контроле и законитост и регуларности основних трансакција су предмет и интерне и екстерне ревизије.

Тренутно, у Србији, управљање јавним финансијама је у процесу реформе, као и усклађивање прописа и праксе са правним тековинама ЕУ у оквиру поглавља 32 Финансијска контрола.

У новембру 2015. године, Влада Републике Србије усвојила је **Програм реформе управљања јавним финансијама 2016 – 2020.** (у даљем тексту: **Програм реформе УЈФ**) са циљем да обезбеди свеобухватан и интегрисан оквир за планирање, координацију, спровођење и праћење напретка у спровођењу активности управљања јавним финансијама у циљу побољшања макроекономске стабилности, обезбеђења ефикасне и ефективне расподеле и коришћења јавних ресурса, а тиме и лакшег постизања приоритетних циљева дефинисаних од стране Владе, побољшања услуга које пружа јавна управа Републике Србије, истовремено побољшавајући

транспарентност и укупну функционалност управљања јавним финансијама и испуњавање неопходних услова за приступање ЕУ. Програм реформе УЈФ обухвата шест међусобно повезаних стубова, док су главне активности везане за финансијско управљање и контролу развијене у четвртном стубу. Активности ће допринети оперативном оквиру за финансијско управљање и контролу, укључујући ревизију која корисницима јавних средстава омогућава примену делотворне и одговорне интерне контроле и интерне ревизије у складу са стратешким документима како би се, између осталог, осигурала заштита финансијских интереса ЕУ.

Значајан напредак у постизању резултата предвиђених Акционим планом ПРУЈФ за период 2016-2020 остварен је у току двогодишњег периода спровођења реформе, што потврђују и статистички подаци према којима је око 50% планираних реформских активности спроведено.

У претходном периоду израђен је нацрт новог Акционог плана ПРУЈФ за период 2019-2021. године. Новим Акционим планом ПРУЈФ за период 2019-2021, чланови Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама су на основу детаљне анализе постигнутих резултата у претходне две године спровођења ПРУЈФ, израдили предлог циљева и активности које ће у наредном периоду додатно унапредити управљање јавним финансијама у Републици Србији. Такође, при изради новог АП посебна пажња је посвећена адекватној формулацији индикатора, реалнијој процени временских рокова и равномерном распореду активности, као и прецизној и поузданој процени финансијских ефеката односно неопходних средстава за реализацију свих предвиђених активности из различитих извора. Планирано је да се припрема новог АП ПРУЈФ финализује почетком 2019. године и да након консултација, које ће бити организоване у оквиру састанка Дијалога о политици управљања јавним финансијама и добијених коментара свих заинтересованих страна, ревидирани ПРУЈФ усвоји Влада Републике Србије

Влада Републике Србије је у мају 2017. године усвојила нову **Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору 2017 – 2020. (у даљем тексту: Стратегија РИФКЈС)** и пратећи Акциони план за период 2017 – 2018. У сврху међувладних консултација пре формалног усвајања горе поменутог стратешког документа, министар финансија је оформио међуминистарску радну групу. Крајњи циљ Стратегије РИФКЈС је да обезбеди одговорно и ефикасно финансијско управљање и контролу јавних средстава у складу са правним тековинама ЕУ и међународном праксом, што ће представљати основу за даљи развој у вези са захтевима у оквиру регионалне политике и координације структурних инструмената. Јачање капацитета интерне контроле и ревизије ће довести до смањења неправилности и превара у управљању јавним средствима. Ипак, у независним извештајима о процени тренутног стања у спровођењу стратегије РИФКЈС наглашава се потреба за додатним напорима у погледу спровођења принципа РИФКЈС у складу са успостављеним законодавним оквиром у Србији и унапређења хармонизације и извештавања Владе од стране Централне јединице за хармонизацију о статусу у спровођењу РИФКЈС од стране институција корисника јавних средстава. Штавише, нова Стратегија РИФКЈС ће ојачати везе између РИФКЈС и других подсистема управљања јавним финансијама и утврдити кључне циљеве и приоритете којима се треба позабавити.

Национални законодавни оквир за РИФКЈС у Републици Србији се заснива на међународним стандардима интерне контроле који се односе на стандарде усклађене са Смерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ стандарди) и Међународном оквиру

професионалне праксе интерне ревизије Института интерних ревизора (*IPPF*) и састоји се од следећег закона и подзаконских аката:

Закон о буџетском систему⁶⁵

- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору⁶⁶ (**Правилник о ФУК**).
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору⁶⁷ (**Правилник о ИР**).
- Правилник о условима и поступку полагања испита за овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору.⁶⁸

Закон о буџетском систему из 2009. године, предвиђа свеобухватни правни оквир за РИФКЈС и предвиђа у члану 81. да су сви корисници јавних средстава обавезни да успоставе систем финансијског управљања и контроле у складу са моделом Комитета Спонзорских организација Тредвеј комисије (*Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission* у даљем тексту: *COSO*), док према члану 82. прописује обавезу корисника јавних средстава да обезбеди функцију интерне ревизије. Такође, уводи и дефинише категорију управљачке одговорности и принцип сегрегације/раздвајања дужности на функције овлашћивања и плаћања.

Такође, релевантни стандарди и процедуре у вези са финансијским управљањем и контролом и интерном ревизијом предвиђени су националним законодавством. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору и Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору су на снази од 2007. године, а последњи пут су ажурирани 2013. године. Прописи за спровођење укључују Правилник о условима и поступку полагања испита за овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору, на снази од 2009. године, а последњи пут је ажуриран 2014. године. Постоје и Приручник за финансијско управљање и контролу, Приручник за интерну ревизију и Смернице за управљање ризицима.

Интерна ревизија

У Извештају са скрининга за Поглавље 22 наведено је да Република Србија има законодавни оквир за финансијско управљање и контролу у оквиру ИПА, укључујући и интерну ревизију. Имајући у виду да је функција интерне ревизије захтев у оквиру ИПА, релевантне јавне институције које су укључене у систем за ИПА имају редовне интерне ревизије у складу са прописима о интерној ревизији који се примењују у Србији. Интерна ревизија саветује дотичну институцију о управљању ризицима, издавањем независних мишљења о квалитету система финансијског управљања и контроле и давањем препорука за побољшање услова спровођења операција у циљу обезбеђивања одговорног финансијског управљања. Интерна ревизија је планирана и

⁶⁵Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка 108/13, 142/2014, 68/2015–различит закон, 103/2015, 99/2016 и 103/17

⁶⁶ Службени гласник РС, бр. 99/11 и бр.106/13

⁶⁷ Службени гласник РС, бр. 99/11 и бр. 106/13

⁶⁸ Службени гласник РС, бр. 9/14

спроведена у већини ИПА тела, а завршни извештаји су достављени Националном службенику за одобравање. Редовно се организују обуке за интерне ревизоре везане за интерну ревизију система управљања и контроле ИПА тела. Централна јединица за хармонизацију организује редовне радионице са интерним ревизорима из јавног сектора у којима је посебна пажња посвећена интерној ревизији у контексту децентрализованог/индиректног управљања ИПА средствима. Сви интерни ревизори у институцијама јавне управе који имају ИПА тела су сертификовани. Методологија рада интерних ревизора је у складу са захтевима Међународних стандарда за професионалну праксу интерне ревизије Института интерних ревизора (IIA стандард).

Функција интерне ревизије успостављена је код 220 корисника јавних средстава и покрива је 445 интерних ревизора у јавном сектору (391 сертификован интерни ревизор у јавном сектору са националним сертификатом).⁶⁹ Функционална и институционална независност прописана је чланом 82. Закона о буџетском систему (ставови 3. и 4.) који прописује да: „Интерна ревизија је организационо независна од делатности коју ревидира, није део ни једног пословног процеса, односно организационог дела организације, а у свом раду је непосредно одговорна руководиоцу корисника јавних средстава. Функционална независност интерне ревизије се обезбеђује самосталним одлучивањем о подручју ревизије на основу процене ризика, начину обављања ревизије и извештавању о обављеној ревизији.”

Анализа квалитета рада интерне ревизије за 2016. годину спроведена је у десет министарстава⁷⁰ за период од 1. јануара 2015. године до 30. септембра 2016. године, а за 2017. годину у осам министарстава и три организације обавезног социјалног осигурања за период од 1. јануара 2016. до 30. септембра 2017. године. Преглед је обухватио верификацију испуњавања прописаних захтева за успостављање јединица интерне ревизије, опсег ревизије, компетенције и вештине интерних ревизора, функционалну и организациону независност интерне ревизије, Повељу и етички кодекс интерне ревизије, познавање стандарда интерне ревизије, стратешке и годишње планове интерне ревизије, примену методологија интерних ревизија, управљање ризицима интерних ревизија, интерну контролу квалитета, потребу за будућим обукама и чланством у професионалним удружењима. Предметни извештај се заснива на појединачним прегледима у наведеним организацијама, које су обавили службеници Сектора за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија.

Иако законске основе за интерну ревизију постоје у националном законодавству и чак представљају обавезу за све јавне институције, нису сви корисници јавних средстава (осим оних који су укључени у управљање ИПА) успоставили функцију интерне ревизије због ограничења у погледу капацитета и стручности расположивог особља. Србија препознаје важност функције интерне ревизије и стога намерава да кроз процес реформе управљања јавним финансијама подржи даљи развој функције интерне ревизије и јачање капацитета.

Екстерна ревизија

⁶⁹ Крајњи рок 30.09.2017. године

⁷⁰ Министарство финансија; Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; Министарство трговине, туризма и телекомуникација; Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; Министарство рударства и енергетике; Министарство културе и информисања; Министарство здравља; Министарство правде; Министарство просвете, науке и технолошког развоја; Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Линк ка документу:

http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Overview%20of%20the%20work%20quality%20of%20the%20internal%20audit%20%202016.pdf

Како би се испунили захтеви релевантних прописа ЕК, како за ИПА тако и за Фондове, Влада Србије је успоставила Канцеларију за ревизију система управљања средствима Европске уније као службу Владе (погледајте Анекс 2).

Успостављање Владине Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније као службе Владе обезбедило је функционалну и финансијску независност од надлежних органа у систему. Функционална независност поменуте Канцеларије је осигурана чланом 3. Уредбе о службама владе у ком се наводи да је директор службе, односно директор Канцеларије, одговоран Влади и Председнику Владе. С друге стране, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније је директни буџетски корисник што обезбеђује њену финансијску независност.

У свом раду и у оквиру својих надлежности, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније је независна од других органа система управљања и контроле и делује у складу са међународно прихваћеним стандардима ревизије. Канцеларија обавља следеће ревизије:

- Ревизије ефикасног функционисања система управљања и контроле
- Ревизије пројеката, секторских и националних програма претприступне помоћи
- Финансијске ревизије и
- Ревизије информационих система

Систем за ревизију програма ЕТС креиран је у Републици Србији и оперативан је од 2010. године. Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније врши ревизије свих корисника на територији Републике Србије за све програме који нису одлучили да подугоре послове ревизију (програми Румунија-Србија, Бугарска-Србија, Хрватска-Србија), а обезбеђује и чланове у Заједничкој групи ревизора.

Србија признаје важност функције Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније и стога путем реформе управљања јавним финансијама намерава да подржи даљи развој функције ревизије и јачање законодавног оквира, институционалних и оперативних капацитета како би била потпуно функционална за обављање функције ревизије Фондова.

Поред тога, за све кориснике јавних средстава, као и за друга правна лица повезана са ревизорима, Државна ревизорска институција Републике Србије врши екстерну ревизију.

Законом о Државној ревизорској институцији прописано је да та институција као врховни државни ревизорски орган у Србији врши ревизију у складу са општеприхваћеним принципима и правилима ревизије и у складу са међународно признатим ревизорским стандардима и обавезује се да обавља: 1) Ревизије финансијских извештаја, 2) Ревизије правилности пословања и 3) Ревизије сврсисходности пословања.

Управљање неправилностима и преварама

У складу са захтевима Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II), Србија је успоставила систем за управљање неправилностима. Даља унапређења су у току у складу са одговарајућим налазима ревизије Генералног директората за политику суседства и

преговоре о проширењу (*DG NEAR*) и на основу консултација са Европском канцеларијом за борбу против превара (у даљем тексту: ОЛАФ).

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија 08 број: 112-01- 1/852-2018 од 19. децембра 2018. године, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС), систематизовано је као унутрашња јединица изван састава сектора, Секретаријата и Кабинета министра, надлежна за послове утврђене одредбом члана 686 став 1. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исп., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18). Сходно наведеном члану, АФКОС обавља послове координације активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, подршке раду Мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, координације правне, оперативне и техничке сарадње са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ) и другим надлежним телима и службама Европске комисије, као и административне провере пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима Европске уније.

На седници одржаној дана 26. октобра 2017. године, Влада је донела Стратегију за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017 - 2020. године („Службени гласник РС”, број 98/17 - у даљем тексту: Стратегија) заједно са пратећим Акционим планом за њено спровођење. Стратегија представља документ који први пут у Републици Србији питање заштите финансијских интереса Европске уније, а самим тим и питање заштите сопствених буџетских средстава, третира на свеобухватан начин кроз дефинисање области примене, повезивање широког круга државних органа и институција, који сарађујући и размењујући информације доприносе ефикасном поступању са идентификованим неправилностима и процесуирањем починилаца кривичних дела. Праћење спровођења Стратегије је у надлежности Министарства финансија, Сектора за контролу јавних средстава, Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније АФКОС (АФКОС) и представља континуирану активност од усвајања исте.

У складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума, Национални службеник за одобравање задужен је да врши потребне финансијске корекције у вези са и, у складу са националним процедурама за повраћај средстава, врши повраћај доприноса Уније. Такође, НАО уводи ефективне и сразмерне мере против преваре узимајући у обзир препознате ризике и осигурава извештавање истовремено информишући о таквом извештавању ОЛАФ. Такође, на рачунарима запослених у Министарству финансија задужених за послове управљања неправилностима и преварама у оквиру индиректног управљања ИПА средствима инсталирани су неопходани сертификат за коришћење ОЛАФ ИМИС-а и креирани налози за приступ и рад овом систему. Национални службеник за одобравање извештава о случајевима неправилности за средства у индиректном управљању чиме ОЛАФ добија информације за годишњи статистички извештај о неправилностима. Службеник за неправилности у оквиру јединице за подршку НАО координира рад и организује састанке мреже службеника за неправилности свих ИПА тела која учествују у индиректном управљању фондовима.

Све потенцијалне неправилности које су откривене у оквиру ИПА програма прекограничне и транснационалне сарадње са државама чланицама (ИНТЕРРЕГ) прво

се пријављују Националном телу. Национално тело је одговорано за обезбеђивање система за сузбијање неправилности у Републици Србији за ове програме.

На рачунарском систему МЕИ је инсталиран неопходан сертификат за коришћење ОЛАФ ИМИС-а, а до краја извештајне године отворени су кориснички профили као подршка у сарадњи са АФКОС-ом и ОЛАФ-ом. Информације за годишњи статистички извештај су достављене ОЛАФ-у преко ИМИС-а. У претходном периоду извештаји су ОЛАФ-у достављани у папирној верзији.

МЕИ је израдило брошуру о најчешћим грешкама и неправилностима за кориснике из ИПА програма прекограничне сарадње Румунија-Србија, који би се такође могао користити за све остале програме сарадње.

Република Србија препознаје важност правилног управљања неправилностима и преварама, а самим тим и путем реформе управљања јавним финансијама намерава да подржи даљи развој управљања неправилностима, координацију и сарадњу у погледу борбе против превара и заштите финансијских интереса ЕУ.

6.3. МЕРЕ И РОКОВИ

Као део припремних активности за ефикасно коришћење структурних фондова и кохезионог фонда, Република Србија ће приликом дизајнирања система посветити посебну пажњу развоју процедура које одређују финансијске токове. Међутим, мере наведене у другим одељцима овог Акционог плана такође доприносе овом одељку. Релевантно национално законодавство и постојећи систем сигурно ће представљати основе за даљи развој у складу са потребама Кохезионе политике ЕУ.

Мера 6.1: Развијена функција ревизорског тела

Као што је наглашено у *Одељку 2 – Институционални оквир*, Канцеларију за ревизију система управљања средствима Европске уније ће обављати улогу ревизорског тела. С обзиром на то, ова мера се фокусира на развој функција ревизорског тела, тј. капацитете Канцеларије за проверу ефикасног функционисања система управљања и контроле и законитости и регуларности основних трансакција.

Овај процес подразумева развој процедура и алата за обављање функције ревизије и обезбеђивање адекватног ревизорског трага, припрему кадровског плана у складу са очекиваном динамиком и развој адекватних капацитета неопходних за ефикасно обављање ове функције. Развој процедура ће бити прилагођен динамици у оквиру спровођења Мере 2.3 из *Одељка 2 – Институционални оквир*. Мере за изградњу капацитета као што је описано у *Одељку 3 – Административни капацитети* у вези са програмом изградње капацитета за спровођење кохезионе политике ће допринети изградњи капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније.

Као крајњи резултат спровођења ове мере, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније ће бити у могућности да изврши независну екстерну ревизију кроз процену испуњавања следећих критеријума од стране именованих тела: унутрашње контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, и праћење и вредновање система.

Мера 6.2: Успостављен систем за спречавање, откривање и пријављивање неправилности и систем за спровођење мера за борбу против превара у оквиру оперативних програма

Република Србија спроводи низ мера и предузима активности током даљег процеса приступања у циљу унапређења правног оквира, институционалних и административних капацитета ради даљег јачања заштите финансијских интереса ЕУ.

Стога ће примена ове мере првенствено осигурати развој релевантних процедура за тело одговорно за спречавање, откривање и пријављивање неправилности у складу са захтевима кохезионе политике, али ће развој тих процедура такође бити прилагођен динамици у оквиру спровођења Мере 2.3 из *Одељка 2 – Институционални оквир*. Паралелно са тим, биће извршена изградња капацитета за управљање неправилностима и спровођење мера за борбу против превара како би се повећали капацитети релевантних институција за обављање ове функције.

Мере за изградњу капацитета описане у *Одељку 3 – Административни капацитети* у вези са програмом изградње капацитета за спровођење кохезионе политике ће укључити и изградњу капацитета за неправилностима и преваре.

Мера 6.3: Припремљен нацрт описа система управљања и контроле (за оперативне програме)

На основу успостављеног законског оквира, припремљених стратегија организационог развоја и нацрта оперативних програма, биће припремљен нацрт описа система управљања и контроле.

Опис ће се вршити у складу са релевантним законским одредбама⁷¹ укључујући информације о општим принципима система управљања и контроле.

Мера 6.4: Дефинисана улога интерне ревизије у систему управљања и контроле

Пре припреме процедура дефинисаће се улога интерне ревизије у систему управљања и контроле. Сходно томе, планираће се и спровести даљи кораци и активности у смислу мера за изградњу капацитета.

⁷¹ У оквиру финансијске перспективе 2014-2020, релевантни правни акти су: Анекс III Уредбе о спровођењу (ЕУ) бр. 1011/2014, Уредба (ЕУ) 1303/2013 Члан 72 до 74 и критеријуми за одређивање наведени у Анексу XIII исте уредбе.

Бр.	Мера	Рок	Одговорне институције
6.1	Развијена функција ревизорског тела	2021. година	Ревизорско тело/ Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније
6.2	Успостављен систем за спречавање, откривање и пријављивање неправилности и систем за спровођење мера за борбу против превара у оквиру оперативних програма	2021. година	Управљачко тело
6.3	Припремљен нацрт описа система управљања и контроле (за оперативне програме)	2021. година	Управљачко тело
6.4	Дефинисана улога интерне ревизије у систему управљања и контроле	2021. година	Управљачко тело

7. ОСТАЛО

7.1. ДОСТУПНОСТ СТАТИСТИКЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ФОНДОВА

Као главни креатор и дисеминатор званичне статистике, Републички завод за статистику Србије (у даљем тексту: РЗС) треба да обезбеди информациону основу и статистичку подршку за спровођење оперативних програма. **Доступност, квалитет, упоредивост и поузданост званичних статистичких података, које производи национални статистички систем, представљају предуслов за делотворно и ефикасно доношење одлука и управљање развојном помоћи.** У том смислу, базе података и истраживања, стручност и искуство РЗС-а ће обезбедити неопходне механизме за мерење остварења резултата, праћење и ефикасно планирање политика и програма који треба да допринесу постизању развојних циљева кохезионе политике.

РЗС има дугу традицију и богато искуство у изради бројних регионалних, субрегионалних и општинских статистичких показатеља који се објављују по стандардном распореду и приказују у Статистичком годишњаку. Методолошки, показатељи приказани у годишњаку су у потпуности усклађени са европским статистичким стандардима и праксама европске статистике, а сва одељења РЗС-а надлежна за различите области статистике су у сталном процесу усклађивања са законодавством ЕУ и методолошким стандардима и захтевима. Штавише, РЗС је ојачао и формализовао блиску сарадњу и координацију кроз билатералне споразуме са другим подсистемима националног статистичког система, односно органима као што су Народна банка Србије, Пореска управа у оквиру Министарства финансија, Агенција за привредне регистре Републике Србије, ресорна министарства и њихове агенције, итд. Овај процес усклађивања са стандардима ЕУ пажљиво прати и води Еуростат и Међународни монетарни фонд и операционализује се кроз различите ИПА пројекте као алате за планирање и остваривање крајњег циља – потпуну интеграцију РЗС-а у Европски статистички систем (у даљем тексту: ЕСС) и његове програме преноса података, као и пружање статистичке подршке за будуће спровођење оперативних програма.

У изради регионалних статистика, РЗС користи званичну номенклатуру статистичких територијалних јединица (у даљем тексту: НСТЈ) која је дефинисана према принципима ЕУ НСТЈ.

Ако погледамо портфолио главних статистичких показатеља, груписаних према циљевима стратегије Европа 2020 (истраживање и развој, конкурентност и пословно окружење, образовање, транспорт, заштита животне средине, социјална инклузија, сиромаштво и здравље), који се користе за мерење кохезије на поднационалном нивоу, може се закључити да су сви показатељи доступни или се могу добити из база података РЗС-а у ту сврху.

Прецизније, доступност кључних регионалних статистичких показатеља потребних за спровођење оперативних програма је следећа:

- **Регионални БДП на нивоу НСТЈ 2** (регион) је процењен и објављен у редовном распореду од 2011. године, заједно са индексима по глави становника и индексима по НСТЈ нивоу. Прелиминарни резултати регионалног бруто домаћег производа (у даљем тексту: БДП) (за претходну годину) доступни су корисницима у званичном саопштењу РЗС-а сваког 31. октобра. Методологија за процену БДП-а заснована је на Европском систему националних и регионалних рачуна 2010 () и Еуростатовом Приручнику за регионалне рачуне. Регионализација БДП-а се заснива на принципу радног места, тј. употребом базе података о локалним јединицама и јединицама врсте делатности којима управља и које одржава РЗС. Приступ израде података се примењује коришћењем различитих статистичких и административних података.
- **Процена регионалне бруто додате вредности (у даљем тексту: БДВ) на нивоу НСТЈ 3** (округ) уведена је 2014. године, а од 2015. године, РЗС редовно објављује податке о БДВ на нивоу НСТЈ 3 у посебном Радном документу који је доступан јавности. Процене се заснивају на истим методолошким принципима као и показатељи НСТЈ 2 са регионалном БДВ рашчлањеном према статистичким класификацијама економских делатности.
- Заједно са проценама БДВ-а на нивоу НСТЈ 3, у 2014. години, РЗС је покренуо компилацију или **Регионалне рачуне домаћинства** (у даљем тексту: РРД) са циљем пружања података о примарном и расположивом доходу домаћинства по регионима (ниво НСТЈ 2). Прве експерименталне процене су направљене за године 2011-2013. Од 2015. године, компилација РРД-а се редовно саставља и шаље Еуростату.
- Регионализовани подаци о **бруто инвестицијама у основна средства** (у даљем тексту: БИОС) доступни су на нивоима НСТЈ 2 и 3 и на општинском нивоу. Подаци се добијају путем посебног истраживања о БИОС и редовно се објављују у Статистичком годишњаку Републике Србије.
- Подаци о **регионалним рачунима** (регионални БДВ и РРД) се шаљу Еуростату без одлагања према распореду Програма преноса података *ESA2010*.
- Што се тиче статистике тржишта рада, **Анкету о радној снази** (у даљем тексту: АРС) која је у земљама чланицама ЕУ главни извор података за процену стања на тржишту рада, односно производње статистичких показатеља о запослености/ незапослености активног становништва, редовно спроводи РЗС а подаци су доступни и објављују се на нивоу НСТЈ 2. Ова анкета је усаглашена са Међународном организацијом рада (у даљем тексту: МОП) и методологијом Еуростата. Подаци о формалној запослености и платама и накнадама су доступни на општинском нивоу и редовно се објављују у месечним саопштењима.

- Успешан завршетак два главна пописа – становништва, домаћинства и станова (2011) и пољопривреде (2012) пружили су неопходне основе за даљи развој регионалне и субрегионалне статистике. Осим обезбеђивања података за израду детаљне демографске статистике, попис становништва је омогућио и увођење **СИЛК истраживања** (Анкета о приходима и условима живота) у циљу прикупљања података о дохотку, сиромаштву, социјалној искључености и животним условима. Ова важна социо-економска анкета се сада редовно спроводи а показатељи (као што су људи који су изложени ризику од сиромаштва или социјалне искључености) су доступни на нивоу НСТЈ 2. У том смислу, вреди споменути да је креирана мапа сиромаштва. Мапа приказује стопе сиромаштва и повезане показатеље на националном, регионалном, окружном и општинском нивоу. Резултати се заснивају на години Пописа (2011), и СИЛК истраживању за 2013. годину, које покрива приходе за референтну годину 2012. **Мапе сиромаштва** представљају процене сиромаштва за мање територије, као што су општине, за које нису доступне процене сиромаштва на основу анкете.
- У **области пољопривредне статистике**, најзначајнији напредак на основу података прикупљених пописом пољопривреде је успостављање базе података о пољопривредним газдинствима. Штавише, попис је омогућио даље побољшање пољопривредне статистике и производњу статистичких показатеља на националном и регионалном нивоу, као што су показатељи о коришћењу земљишта, усевима и сточарској производњи, као и производњи других пољопривредних производа.
- Главни показатељи за истраживање и развој као што су: **издаци за истраживање и развој и људство у овој области, људски ресурси у науци и технологији, запошљавање у секторима интензивирања трансфера знања и технологија, пријаве патента** су доступни на нивоу НСТЈ 2 и редовно се објављују у посебном Саопштењу РЗС-а.
- Главни кохезиони статистички показатељи који се односе на **демографију** (очекивано трајање живота на рођењу по полу и друге демографске статистике), **образовање** (високошколско образовање по полу, рано напуштање образовања и обуке), заштиту **животне средине** (становништво повезано са системима за прикупљање и пречишћавање отпадних вода, производња и третман комуналног отпада) и **транспорт** (жртве у саобраћајним несрећама, терет који се превози путевима у односу на регион где је утоварен) такође су доступни на нивоу НСТЈ 2 или се могу добити из постојећих база података.

У будућности, производња специфичнијих субрегионалних и општинских (локалне административне јединице – ЛАУ) показатеља би захтевала јачање РЗС-а и повећање производних капацитета кроз техничка и финансијска средства и побољшање политике задржавања кадрова. Поред одговарајућег кадра, биће потребно повећати средства за покретање нових узорака као и за проширење величине узорка за постојећа истраживања која ће омогућити регионализацију података и израду поузданих показатеља о горе наведеним подрегионалним нивоима НСТЈ.

8. АНЕКС I - ПРЕГЛЕД КЉУЧНИХ ЕТАПА У ПРИПРЕМИ ЗА КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕУ

	2016.	2017.	2018.	ПОЧЕТАК ПРЕГОВОРА	2020	ИСПУЊАВАЊЕ КЉУЧНИХ ЗАХТЕВА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ	ДО ДАТУМА ПРИСТУПАЊА
				2019		2021.	
ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР					Успостављен законодавни оквир за увођење кохезионе политике ЕУ (мера 1.1)	Успостављен законодавни оквир којим се обезбеђује суфинансирање и флексибилност буџета (мера 1.3)	Постоји правна основа за спровођење Европске групације за територијалну сарадњу (мера 1.12, 2023. г.)
					Усвојен план за усклађивање законодавног оквира са захтевима кохезионе политике (мера 1.2)		Сprovedен план за усклађивање законодавног оквира са захтевима кохезионе политике (у вези са мером 1.2)
ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	Извршенеприпремне активности за дефинисање институционалне структуре/модела у РС (дефинисано 5 водећих принципа, спроведена компаративна анализа опција држава чланица, извршено мапирање институција и капацитета на нивоу сектора)			Именоване институције и тела за спровођење кохезионе политике (мера 2.1)		Припремљене стратегије организационе развоја за тела укључена у управљање ОП (мера 2.2)	Одређена тела за управљање ОП (након мишљења независног ревизорског тела) (мера 2.4, 2023. г.)

	2016.	2017.	2018.	ПОЧЕТАК ПРЕГОВОРА	2020	ИСПУЊАВАЊЕ КЉУЧНИХ ЗАХТЕВА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ	ДО ДАТУМА ПРИСТУПАЊА
				2019		2021.	
	(у вези са мером 2.1)						
						Припремљени нацрти процедура и пословника о радуза управљање ОП (мера 2.3)	
АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТИ						Успостављена политика задржавања кадрова како би се осигурала ефикасна апсорпција ЕУ фондова (мера 3.1)	
		Развијен програм за изградњу капацитета институција и тела укључених у спровођење кохезионе политике (у вези са мером 3.2, ревизија на годишњем нивоу)					
		Развијен програм подизања свести и обуке за партнере, потенцијалне крајње кориснике и ширу јавност (у вези са мером 3.3, ревизија на годишњем нивоу)					
		Спровођење програма изградње капацитета за институције и тела укључена у спровођење кохезионе политике (мера 3.2)					
		Спровођење програма подизања свести и изградње капацитета за партнере, потенцијалне крајње кориснике и ширу јавност (мера 3.3)					
				Усвојен план за ревизију и усвајање стратешког оквира који испуњава захтеве	Одабрани сви релевантни партнери и успостављено партнерство у складу са	Припремљен Нацрт споразума о партнерству (мера 4.4)	Припремљени нацрти ОП за спровођење кохезионе политике (мера 4.5, 2022. г.)

	2016.	2017.	2018.	ПОЧЕТАК ПРЕГОВОРА	2020	ИСПУЊАВАЊЕ КЉУЧНИХ ЗАХТЕВА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ	ДО ДАТУМА ПРИСТУПАЊА
				2019		2021.	
ПРОГРАМИРАЊЕ				који проистичу из ex-ante услова (мера 4.1)	захтевима Европског кодекса понашања за партнерство (мера 4.3)		
					Припремљен инструмент за планирање и праћење испуњавања ex-ante услова (мера 4.2)		Припремљене комуникационе стратегије за ОП (у вези са мером 4.5)
	Припрема техничке и пројектне документације за инфраструктурне пројекте - континуирано (мера 4.6)						
ПРАЋЕЊЕ И ВРЕДНОВАЊЕ				Спроведена процена спремности за праћење и вредновање у складу са захтевима законодавног оквира за кохезиону политику (мера 5.1)	Усвојен План за успостављање система за праћење и вредновање спровођења кохезионе политике у оквиру спровођења REMES-а(мера 5.2)	Израђен свеобухватни стратешки и методолошки оквир за праћење и вредновање за потребе спровођења кохезионе политике (у оквиру спровођења) REMES-а(мера 5.3)	Успостављен одбора/одбори за праћење (у оквиру спровођења REMES-а(мера 5.4, 2024. г.)
							Успостављен и оперативан информациони систем за управљање (у оквиру спровођења

	2016.	2017.	2018.	ПОЧЕТАК ПРЕГОВОРА		ИСПУЊАВАЊЕ КЉУЧНИХ ЗАХТЕВА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ	ДО ДАТУМА ПРИСТУПАЊА
				2019	2020	2021.	
							REMES) и информациона систем за програме ETC прилагођен и оперативан (мера 5.5, 2025. г.)
							Ex ante анализа вредновања и стратешка процена утицаја ОП на животну средину спроведена (у вези са мером 4.5, 2022. г.)
ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА						Развијена функција Ревизорског тела (мера 6.1)	
						Дефинисана улога интерне ревизије у систему управљања и контроле (мера 6.4)	
						Успостављен систем за спречавање, откривање и пријављивање неправилности и систем за спровођење мера за борбу против превара у оквиру оперативних	

	2016.	2017.	2018.	ПОЧЕТАК ПРЕГОВОРА	2020	ИСПУЊАВАЊЕ КЉУЧНИХ ЗАХТЕВА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ	ДО ДАТУМА ПРИСТУПАЊА
				2019		2021.	
						програма (мера 6.2)	
						Припремљен нацрт описа система управљања и контроле (за ОП) (мера 6.3)	

9. АНЕКС II - ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИНСТРУМЕНТА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЗА ПЕРИОД 2014-2020 У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Оквирни споразум између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) (*Службени гласник Републике Србије - међународни уговори 19/14*)

У циљу промовисања сарадње између Страна и пружања помоћи Кориснику ИПА II у прогресивном усклађивању са стандардима и политикама Уније, као и правним тековинама ЕУ, у циљу стицања чланства у Унији, Споразум подразумева следеће области политика које су релевантне за кориснице ИПА II: реформе у оквиру припреме за чланство у Унији, изградња институција и јачање капацитета; друштвено-економски и регионални развој; запошљавање, социјална политика, образовање, промовисање родне равноправности, као и развој људских ресурса; пољопривреда и рурални развој; регионална и територијална сарадња.

Споразум предвиђа **правила за индиректно управљање од стране корисника ИПА II** (системи управљања и контроле, посебне одредбе које се односе на поверавање послова спровођења буџета корисницима ИПА II, правилима програмирања), **правила спровођења** (општа правила и начела спровођења, транспарентност и видљивост, заштита и поверљивост података, додела средстава и опорезивање) **правила финансијског управљања у оквиру ИПА II помоћи** (правила која се односе на индиректни систем управљања од стране корисника ИПА II, завршетак програма, надзор, контрола и ревизија и заштита финансијских интереса), **одредбе о праћењу, извештавању и правилима за програме прекограничне сарадње.**

2. Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године⁷²

Овом уредбом ближе се уређују начин управљања програмима претприступне помоћи Европске уније (ЕУ) у Републици Србији који се финансирају из инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године, одговорна 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 програма који се финансирају из ИПА II у случају када Европска комисија поверава послове спровођења буџета за одређене програме Републици Србији.

3. Уредба о оснивању Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске Уније⁷³

Уредбом је успостављена Владина Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније и прописана је њена организација и делокруг рада. У оквиру ове уредбе осигурана је функционална и финансијска независност Канцеларије за ревизију у односу на надлежне органе у систему.

⁷² Службени гласник РС, бр. 8/15

⁷³ Службени гласник РС, бр. 41/11 и 83/11

4. Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента претприступне помоћи ИПА II⁷⁴

Уредба дефинише Владину Канцеларију за ревизију система управљања средствима Европске уније у Србији као Ревизорско тело, дефинише њен опсег рада, врсте ревизија и процедура, као и одговорности ревизора и шефа Канцеларије.

5. Одлука о одређивању одговорних лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године⁷⁵

Овом одлуком одређују се одговорна лица и тела за управљање следећим програмима:

- Хоризонталне функције,
 - Оперативна структура за управљање Националним акционим програмима,
 - Оперативна структура за управљање програмима прекограничне сарадње и
 - Оперативна структура за управљање ИПАРД II програмом.
6. Закључак Владе бр. 337-9895/2017 од 12. октобра 2017. године о одређивању Националног тела за спровођење програма прекограничне и транснационалне сарадње са државама чланицама Европске уније у Републици Србији

Наведени законски акти које је усвојила Влада Републике Србије одредили су и именовали следеће структуре и одговорна лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ за период 2014-2020:

ХОРИЗОНТАЛНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ/ОСОБЕ	
ИПА институција/особа	Национална институција/особа
Национални ИПА координатор (у даљем тексту: НИПАК)	Министар за европске интеграције
Технички секретаријат Националног ИПА координатора	Министарство за европске интеграције, Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи
Национални службеник за одобравање	Државни секретар у Министарству финансија
Управљачка структура националног службеника за одобравање: Национални фонд	Министарство финансија, Сектор за управљање средствима Европске уније Одељење за национални фонд за управљање средствима претприступне помоћи Европске уније
Тело за подршку националном службенику за одобравање	Одељење за контролу система управљања средствима претприступне помоћи ЕУ
Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније	Министарство финансија, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније
Ревизорско тело	Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније
ОПЕРАТИВНА СТРУКТУРА ЗА УПРАВЉАЊЕ АКЦИОНИМ ПРОГРАМИМА	

⁷⁴ Службени гласник РС, бр. 86/15

⁷⁵ Службени гласник РС, бр. 101/17 и 68/18

ИПА институција/особа	Национална институција
Тело за координацију програмирања, праћење и вредновање	Министарство за европске интеграције, Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи
Тело за уговарање	Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније
Крајњи корисници	Тела акредитована за спровођење акција у оквиру акционих програма
ОПЕРАТИВНА СТРУКТУРА ЗА УПРАВЉАЊЕ ПРОГРАМИМА ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ СА ДРЖАВАМА КОЈЕ НИСУ ЧЛЕНИЦЕ ЕУ	
ИПА институција/особа	Национална институција
Одговорно лице за послове оперативне структуре + за управљање програмима прекограничне сарадње	Помоћник министра у Сектору за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова при Министарству за европске интеграције – Руководилац оперативне структуре
Стручни, административни и технички послови за одговорно лице за послове оперативне структуре за управљање програмима прекограничне сарадње	Министарство за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова, Одсек за подршку руководиоцу Оперативне структуре и Националног тела
Тело за програме прекограничне сарадње ⁷⁶	Министарство за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова, Одељење за планирање, успостављање и надзор над системом управљања програма прекограничне и транснационалне сарадње и координацију макрорегионалних стратегија ЕУ
Тело за уговарање	Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније
СТРУКТУРА ЗА УПРАВЉАЊЕ ПРОГРАМИМА ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ СА ДРЖАВАМА ЧЛЕНИЦАМА ЕУ	
ИПА институција/особа	Национална институција
Национално тело	Министарство за европске интеграције, Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова
Руководилац Националног тела	Помоћник министра у Сектору за програме прекограничне и транснационалне сарадње са локалним и регионалним властима и организацијама ради ефикаснијег коришћења средстава при Министарству за европске интеграције
Првостепена контрола	Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава европске уније, Одељење за спровођење првостепене контроле пројеката финансираних из ИПА компоненте

⁷⁶ За програме који се спроводе кроз индиректноуправљање, Република Србија ће деловати као водећа земља у којој се налази Тело за уговарање (за програме Србија-Црна Гора 2014-2020, Србија-Босна и Херцеговина 2014-2020 и Србија-Бивша Југословенска Република Македонија 2016-2020).

	прекогранична и транснационална сарадња
СТРУКТУРА ЗА УПРАВЉАЊЕ ИПАРД ПРОГРАМОМ	
ИПА институција/особа	Национална институција
Управљачко тело	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Сектор за рурални развој
ИПАРД агенција	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Агенција за аграрна плаћања

10. АНЕКС III - КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ФУНКЦИЈА КОЈЕ ИЗВРШАВАЈУ ТЕЛА ЗА ЕСИ И ИПА ФОНДОВЕ ЗА ПРВИ ЦИЉ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Поређење између ИПА структура и захтева из ЕСИ фондова представљено је у складу са **Оквирним споразумом између Републике Србије и Европске комисије** о аранжманима за спровођење финансијске помоћи Уније Републици Србији у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) (у даљем тексту Оквирни споразум - ОС) и **Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013** Уредба о заједничким одредбама. Да би се уградио у национално законодавство, ОС је транспонован и даље разрађен у **Уредби о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ** у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020, **Уредби о именовану Ревизорског тела** за ревизију система управљања претприступним програмима помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (у даљем тексту Уредба о РТ) као и у **Одлуци о именовану особа и тела одговорних за управљање ЕУ** Програмима претприступне помоћи у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020, другим међуинституционалним споразумима и процедурама.

Напомињемо да су неки чланови ОС делимично цитирани како би одговарали одређеним захтевима из предметних чланова Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013. За даље разматрање треба консултовати комплетну верзију.

ЕСИ Фондови	ИПА II под индиректним управљањем у Србији
<p align="center">Члан 123, Одређивање тела</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Свака држава чланица одређује, за сваки оперативни програм, национални, регионални или локални јавни орган или тело или приватно правно лице као управљачко тело. Исто управљачко тело може бити одређено за више оперативних програма. 2. Држава чланица одређује, за сваки оперативни програм, национални, регионални или локални јавни орган или тело као сертификационо тело, не доводећи у питање став 3. Исто сертификационо тело може бити одређено за више оперативних програма. 3. Држава чланица може за оперативни програм одредити управљачко тело, које је јавни орган или тело, које ће, поред тога, обављати и функције сертификационог тела. 4. Држава чланица одређује, за сваки оперативни програм, национални, регионални или локални јавни орган или тело, функционално независно од управљачког тела или сертификационог тела, као ревизорско тело. Исто ревизорско тело може бити именовано за више оперативних програма. 5. У случају Фондова који се односе на циљ Инвестиције за раст и радна места и у случају ЕФПР, под условом да се поштује начело 	<p align="center">ОС, члан 6. Принцип власништва, тачке 2 и 3</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Корисник ИПА II именује Националног ИПА координатора (НИПАК) који је главни партнер Комисији за свеукупни поступак: стратешког планирања, координације програмирања, праћења спровођења, вредновања и извештавања о помоћи ИПА II. НИПАК је дужан да: <ol style="list-style-type: none"> а) обезбеди координацију у оквиру администрације корисника ИПА II као и координацију са другим донаторима и да осигура повезаност између коришћења помоћи ИПА II и општег процеса приступања; в) настоји да осигура да администрација корисника ИПА II предузме све неопходне кораке ради олакшавања спровођења сродних програма. 3. Национални ИПА координатор је високо рангирани представник Владе или државне управе корисника ИПА II, са одговарајућим овлашћењима. <p align="center">ОС, Члан 10. Успостављање структура и тела за индиректно управљање од стране корисника ИПА II</p> <p>Корисник ИПА II успоставља следеће структуре и тела у случају индиректног управљања:</p>

<p>раздвајања функција, тело за управљање, сертификационо тело и, по потреби, ревизорско тело могу бити део истог јавног органа или тела.</p> <p>6. Држава чланица може одредити једно или више посредничких тела за обављање одређених задатака управљачког или сертификационог тела под одговорношћу тог тела. Релевантни споразуми између управљачког тела или сертификационог тела и посредничких тела формално ће се забележити у писаном облику.</p> <p>7. Држава чланица или управљачко тело могу поверити управљање делом оперативног програма посредничком телу путем писаног споразума између посредничког тела и државе чланице или тела за управљање („глобална бесповратна средства”). Посредничко тело пружа гаранције своје солвентности и компетентности у датом домену, као и свог административног капацитета и капацитета за финансијско управљање.</p> <p>8. Држава чланица може, на сопствену иницијативу, одредити координационо тело чија је надлежност да се повеже са Комисијом и да јој пружи информације, да координира активности других релевантних именованих тела и да промовише усклађену примену важећег закона.</p> <p>Држава чланица утврђује, у писаном облику, правила којима се уређује њен однос са управљачким телом, сертификационим телом и ревизорским телом, односима између таквих тела и односом тих тела са Комисијом.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Национални ИПА координатор (НИПАК); 2. Национални службеник за одобравање (НАО); 3. НАО успоставља управљачку структуру која се састоји од Националног фонда и Тела за подршку НАО. 4. Оперативне структуре. 5. Корисник ИПА II осигурава постојање Ревизорског тела. 6. Корисник ИПА II дужан је да обезбеди одговарајућу поделу надлежности између и унутар структура и тела из става 1) до 3). Дужности су раздвојене када се различити задаци који се односе на трансакцију додељују различитом особљу, чиме се доприноси обезбеђивању услова за правилно спровођење сваког посебног задатка. <p style="text-align: center;">ОС, Члан 11. Функције и одговорности структура и тела</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Лицима и телима из члана 10. Биће додељене функције и одговорности како је наведено у Анексу А овог споразума те морају бити у складу са оквиром интерне контроле Анекса Б овог споразума. Корисник ИПА II без одлагања обавештава Комисију о свим битним променама у вези са структурама и телима споменутих у члану 10. 2. Додела функција и одговорности специфичних за одређене области политика или програме може бити предвиђено у секторским споразумима или финансијским споразумима у складу са основним приступом који је опредељен за доделу функција и одговорности како је наведено у Анексу А овог споразума. 3. Када је у случају индиректног управљања од стране корисника ИПА II одређеним лицима и/или субјектима додељена одговорност за активност у вези са управљањем, спровођењем, контролом, надзором, праћењем, вредновањем, извештавањем или ревизијом програма, корисник ИПА II ће омогућити тим лицима и/или субјектима обављање послова у вези са том одговорношћу. Ово укључује, посебно, случајеве где не постоји однос хијерархије између тих лица и/или субјеката и тела која учествују у конкретној активности. Корисник ИПА II дужан је да тим лицима и/или субјектима обезбеди овлашћења за успостављање: <ol style="list-style-type: none"> а) формалних радних аранжмана са поменутих телима; б) одговарајућег система за размену информација између њих и дотичних тела, укључујући овлашћење да траже информације и према потреби право на приступ документима и особљу на лицу места; в) стандарда који морају бити испуњени и процедура које треба следити.
Члан 125, Функције тела за управљање	ОС, Анекс А, клаузула 1 Национални ИПА координатор

<p>1. Управљачко тело надлежно је за управљање оперативним програмом у складу са принципима доброг финансијског управљања.</p> <p>2. У погледу управљања оперативним програмом, управљачко тело:</p> <p>а) подржава рад одбора за праћење из члана 47 и прибавља информације које су неопходне за обављање његових задатака, а нарочито податке о напретку оперативног програма у постизању циљева, као и финансијске податке и податке који се односе на индикаторе и кључне тачке;</p> <p>б) израђује и, по одобрењу одбора за праћење, подноси Комисији годишње и завршне извештаје о спровођењу из члана 50;</p> <p>в) ставља на располагање посредничким телима и корисницима информације које су од значаја за извршавање њихових задатака и за спровођење операција;</p> <p>г) успоставља систем евиденције и чувања података у електронском облику о свакој операцији која је потребна за праћење, вредновање, финансијско управљање, верификацију и ревизију, укључујући и податке о појединачним учесницима у операцијама, тамо где је то применљиво;</p> <p>д) обезбеђује да се подаци из тачке г) прикупљају, уносе и чувају у систему из тачке г), и да се подаци о индикаторима рашчлањују по полу када се то захтева Анексима I и II уредбе о ЕСФ-у.</p> <p>3. У погледу избора операција, управљачко тело:</p> <p>а) саставља и, након одобрења, примењује одговарајуће процедуре избора и критеријуме који:</p> <p>(i) обезбеђују допринос операција постизању специфичних циљева и резултата релевантног приоритета;</p> <p>(ii) су недискриминаторни и транспарентни;</p> <p>(iii) узима у обзир опште принципе наведене у члану 7 и 8;</p> <p>б) обезбеђује да одабрана операција спада у делокруг предметног Фонда или Фондова и да се може приписати категорији интервенције или, у случају ЕФПР, мери која је утврђена у приоритету или приоритетима оперативног програма;</p> <p>в) обезбеђује да корисник добија документ којим се утврђују услови подршке за сваку операцију укључујући специфичне захтеве који се односе на производе или услуге који ће бити испоручени у оквиру операције, план финансирања,</p>	<p>Корисник ИПА II именује НИПАК-а. НИПАК је високо рангирани представник Владе или државне управе корисника ИПА II са одговарајућим обаштењима. Поред улога и одговорности прецизираних у члану 6. став 2, члану 16. став 2. и члановима 59. и 75. овог споразума, када се послови у вези са извршењем буџета поверавају кориснику ИПА II, НИПАК је дужан да:</p> <p>а) Предузме мере како би се осигурало да се циљеви постављени у акцијама или програмима за које су поверени послови извршења буџета решавају на одговарајући начин током спровођења помоћи ИПА II.</p> <p>б) У складу са чланом 57. овог споразума, координира израду плана вредновања у консултацији са Комисијом представљајући активности вредновања које ће се одвијати у различитим фазама спровођења у складу са одредбама члана 55. овог споразума.</p> <p>ОС, Анекс А, клаузула 2 Национални службеник за одобравање</p> <p>1. Корисник ИПА II именује НАО. НАО је високо рангирани представник Владе или државне управе ИПА II корисника са одговарајућим овлашћењима.</p> <p>2. НАО сноси целокупну одговорност за финансијско управљање средствима помоћи ИПА II Републици Србији као и за обезбеђивање законитости и регуларности трошења. НАО је посебно одговоран за:</p> <p>а) управљање рачунима и финансијским пословима у оквиру ИПА II;</p> <p>б) ефикасно функционисање система интерне контроле у спровођењу ИПА II помоћи у складу са Анексом Б овог Споразума.</p> <p>При обављању ових функција НАО може да обавља провере на лицу места.</p> <p>4. У смислу става 2 б), НАО, уз подршку тела за подршку НСО, обавља следеће задатке и то:</p> <p>а) обезбеђује уверење о законитости и регуларности основних трансакција;</p> <p>б) уводи ефективне и сразмерне мере против преваре узимајући у обзир препознате ризике и осигурава извештавање у складу са свавом 2) чланом 51. , истовремено информишући о таквом извештавању Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније наведено у ставу 2), члана 50 овог споразума;</p>
---	--

<p>временски рок за извршење;</p> <p>г) уверава се да корисник има административни, финансијски и оперативни капацитет за испуњење услова из тачке в) пре одобрења операције</p> <p>д) уверава се, када је операција започела пре подношења захтева за финасирање управљачком телу, да се примењује важећи закон релевантан за операцију;</p> <p>ђ) уверава се да операције одабране за подршку из Фондова или ЕФПР не обухватају активности које су биле део операције која је била или је требала бити предмет поступка повраћаја средстава у складу са чланом 71 након пресељења производне активности изван програмске области;</p> <p>е) утврђује категорије интервенције или, у случају ЕФПР, мере којима ће се приписати трошак операције.</p> <p>4. У погледу финансијског управљања и контроле оперативног програма, управљачко тело:</p> <p>а) проверава да ли су суфинансирани производи и услуге достављени и да ли су трошкови које су пријавили корисници плаћени и да ли су у складу са важећим законом, оперативним програмом и условима за подршку операције;</p> <p>б) обезбеђује да корисници који су укључени у спровођење операција за које су добили надокнаду средстава на основу стварно насталих прихватљивих трошкова воде или засебан рачуноводствени систем или одговарајућу рачуноводствену шифру за све трансакције које се односе на операцију;</p> <p>в) успоставља делотворне и пропорционалне мере за борбу против превара узимајући у обзир утврђене ризике;</p> <p>г) успоставља процедуре којима се осигурава да се сви документи у вези са трошковима и ревизијама, а који су потребни да се осигура адекватан ревизорски траг, чувају у складу са захтевима тачке е) члана 72;</p> <p>д) саставља изјаву о управљању и годишњи резиме из тач. а) и б) члана 59(5) Финансијске уредбе.</p> <p>5. Провере у складу са тачком а) првог подстава става 4. обухватају следеће поступке:</p> <p>(а) административне провере сваког захтева за надокнаду трошкова који поднесу корисници;</p> <p>б) провере операција на лицу места.</p> <p>Учесталост и покривеност провера на лицу места морају бити пропорционалне износу јавне подршке операцији и нивоу ризика</p>	<p>в) одговоран је за праћење континуираног деловања управљачке структуре и оперативних структура у смислу испуњавања захтева наведених у тачкама а), (б) и г) став 3) члан 12 овог споразума и у анексу Б овог споразума, а у случају непоштовања ових захтева, одговоран је да о томе без одлагања обавести Комисију и да предузме одговарајуће заштитне мере у вези са извршеним плаћањима или потписаним уговорима;</p> <p>г) обезбеђује постојање као и ефикасно функционисање система интерне контроле за спровођење средстава помоћи ИПА II;</p> <p>д) осигурава извештавање о системима управљања и контроле и разматра кадровске капацитете за припрему и спровођење програма у оквиру оперативних структура укључених у програмирање и спровођење акција;</p> <p>ђ) осигурава постојање и делотворно функционисање система извештавања и информисања;</p> <p>е) прати налазе из ревизорских извештаја ревизорског тела, сачињених у складу са клаузулом 5 (2) анекса А овог споразума. При томе НАО:</p> <p>(i) одлучује о томе да ли је потребно спровести одређене корективне мере у циљу унапређења система управљања и интерне контроле, евидентира одлуке у вези са тим и осигурава благовремено спровођење потребних мера за унапређење;</p> <p>(ii) по потреби врши корекције захтева за плаћање који се достављају Комисији;</p> <p>а) при састављању изјаве о управљању у складу са тачком б) став 2) члан 59, узима у обзир резултате свих ревизија које је обавило или за које је надлежно ревизорско тело;</p> <p>б) без одлагања обавештава Комисију о свакој значајној промени која се односи на системе управљања и контроле ради испитивања и одобравања пре њихове реализације;</p> <p>б) координира, кад год је потребно, припрему консолидованих акционих планова намењених за отклањање недостатака утврђених у системима управљања и контроле.</p> <p>ОС, Анекс А, клаузула 4 Оперативна структура, тач. 1, 2 и 4</p> <p>1. Потребно је успоставити оперативну(е) структуру(е) у оквиру администрације корисника ИПА II за припрему, спровођење и управљање ИПА II помоћи.</p> <p>2. Оперативна структура је одговорна за припрему, спровођење, информисање и видљивост из чл. 23. и 24. овог споразума, праћење и извештавање о програмима и њихово вредновање, кад год је то</p>
---	--

<p>који је утврђен таквим проверама и ревизијама од стране ревизорског тела за систем управљања и контроле у целини.</p> <p>6. Провере на лицу места за појединачне операције у складу с тачком б) првог подстава става 5. могу се извршити на основу узорка.</p> <p>7. Када је управљачко тело уједно и корисник у оквиру оперативног програма, аранжмани за провере из тачке а) првог подстава става 4. обезбеђују одговарајуће раздвајање функција.</p> <p>8. Комисија је овлашћена да усваја делегиране акте, у складу са чланом 149, којима се утврђују правила у којима се наводе информације у вези са подацима који се евидентирају и чувају у компјутеризованом облику у оквиру система за праћење успостављеног у складу са ставом 2. тачка г) овог члана. Комисија усваја акте о спровођењу којима се утврђују техничке спецификације система успостављеног у складу са ставом 2. тачка г) овог члана. Ти акти о спровођењу усвајају се у складу са процедуром испитивања из члана 150(3).</p> <p>9. Комисија је овлашћена да усваја делегиране акте, у складу са чланом 149, којима се утврђују детаљни минимални захтеви за ревизорски траг из тачке г) првог подстава става 4. овог члана у вези са рачуноводственим евиденцијама које треба да се воде и пратећом документацијом коју треба чувати на нивоу сертификационог тела, управљачког тела, посредничких тела и корисника.</p> <p>10. Комисија, да би обезбедила једнообразне услове за спровођење овог члана, усваја акте о спровођењу који се односе на модел изјаве о управљању из става 4. подстав 1. тачка д) овог члана. Ти акти о спровођењу усвајају се у складу са саветодавним поступком из члана 150. став 2.</p>	<p>релевантно, у складу са начелом доброг финансијског управљања. Она је одговорна за осигурање законитости и правилности трошкова насталих у спровођењу програма под њеном одговорношћу.</p> <p>3. Оперативна структура испуњава следеће функције и преузима следеће одговорности:</p> <p>а) Што се тиче управљања програмом, оперативна структура:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) прати спровођење програма, предлаже измене, по потреби, и пружа секторском одбору за праћење информације о напретку програма у постизању његових циљева, посебно на основу утврђених кључних тачака и повезаних показатеља (циљева), као и на основу финансијских података; (ii) доставља све потребне информације за извештаје које састављају и достављају Комисији НИПАК и НАО у складу са чланом 59. овог споразума. Од оперативне структуре може да се захтева састављање свеобухватног годишњег извештаја који покрива целокупну финансијску годину, који НИПАК доставља Комисији, након што га размотри надлежни секторски одбор за праћење; (iii) дели све информације у оквиру оперативне структуре које су важне за обављање додељених послова и за спровођење акција; (iv) одговорна је за израду плана вредновања и спровођења, по потреби, пертходних (ex-ante), прелазних и накнадних (ex-post) вредновања програма којима управља, у складу са одредбама члана 55. овог споразума. <p>б) Што се тиче избора и контроле акција и финансијског управљања, оперативна структура, у складу са релевантним члановима овог споразума:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) омогућава да се избор и одобравање акција које ће бити финансијски подржане спроводе у складу са поступцима и критеријумима који се примењују на односну област политика односно програм; (ii) организује поступке набавке и доделе бесповратних средстава и уговарање; (iii) успоставља процедуре којима се осигурава задржавање свих докумената у вези са набавком, доделом бесповратних средстава, уговарањем, финансијским управљањем, контролама и ревизијама потребним за осигурање адекватног ревизорског трага; (iv) врши исплате и повраћај средстава од прималаца ИПА II помоћи;
---	--

	<p>(v) осигурава да сва тела унутар оперативне структуре укључена у спровођење акција воде или одвојени рачуноводствени систем или адекватну рачуноводствену кодификацију за све трансакције које се односе на конкретну акцију;</p> <p>(vi) осигурава да НАО добије све неопходне информације о процедурама и проверама управљања који се спроводе у вези са трошковима;</p> <p>(vii) успоставља рачуноводствени систем заснован на обрачуна који евидентира и чува, у електронском облику, рачуноводствене евиденције за сваку акцију/активност и који подржава све податке потребне за састављање захтева за плаћање и годишњег финансијског извештаја и извршавање обавеза и плаћања и праћење спровођења акције;</p> <p>(viii) успоставља систем за благовремено извештавање о неправилностима и за делотворне и сразмерне мере за борбу против превара, узимајући у обзир утврђене ризике;</p> <p>(ix) успоставља систем за препознавање свих доспелих износа и за евидентирање свих дугова у главну књигу дужника, укључујући и неправилности, пре њиховог пријема.</p> <p>(x) проверава да ли су трошкови који су настали, плаћени и пријављени НАО-у у складу са важећим законодавством Уније и националним законом, програмом, условима за подршку акције и условима уговора, да ли су роба или услуге достављене, и да ли су захтеви за плаћање примаоца исправни.</p> <p>Ове контроле управљања покривају административне, финансијске, техничке и физичке аспекте сваке активности и укључују:</p> <ul style="list-style-type: none"> • потпуну административну проверу пратећих докумената у погледу сваке обавезе и плаћања; • физичке провере на лицу места, чија учесталост и опсег узимају у обзир, између осталог, врсту активности, износ укључених јавних расхода и ниво утврђеног ризика; <p>(xi) обезбеђује интерну ревизију тела унутар оперативне структуре;</p> <p>(xii) обезбеђује усаглашеност са захтевима у погледу обавештавања, јавности, транспарентности, видљивости и комуникације, као што је предвиђено чл. 23. и 24. овог оквирног споразума;</p> <p>в) Тела унутар оперативне структуре ће формално евидентирати</p>
--	---

	<p>договоре између себе у писаној форми. Руководиоци тих тела морају бити јасно именовани и одговорни за додељене задатке. Корисник ИПА II ће им омогућити да обављају своје дужности и одговорности. Они ће бити одговорни руководиоцу оперативне структуре, где је то применљиво.</p> <p>Сви захтеви оперативне структуре се одражавају у Уредби о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру ИПА II и пратећим спроведбеним, оперативним споразумима, споразуму са крајњим корисницима.</p>
<p>Члан 126, Функције сертификационог тела</p> <p>Сертификационо тело оперативног програма је одговорно за:</p> <p>а) израду и подношење захтева за плаћање Комисији, као и потврду да су они резултат поузданих рачуноводствених система, засновани на проверљивим пратећим документима и подложни провери од стране управљачког тела;</p> <p>б) израду финансијских извештаја из члана 59. став 5. тачке а) Финансијске уредбе;</p> <p>в) потврђивање потпуности, тачности и истинитости финансијских извештаја, као и да су трошкови књижени у складу са важећим законом и да су настали у вези са операцијама изабраним за финансирање у складу са критеријумима који се примењују на оперативни програм и да су у складу са важећим законом;</p> <p>г) обезбеђивање постојања система за вођење и чување, у електронском облику, рачуноводствене евиденције за сваку операцију, и који подржава све податке потребне за састављање захтева за плаћање и финансијских извештаја, укључујући евиденцију повративих износима, повраћених износа и износа повученим након отказивања целог или дела доприноса за операцију или оперативни програм;</p> <p>д) обезбеђивање, у сврху израде и подношења захтева за плаћање, да је примило одговарајуће информације од управљачког тела о процедурама и проверама извршеним у вези са трошковима;</p> <p>ђ) сагледавање приликом састављања и подношења захтева за плаћање резултата свих ревизија које је извршило ревизорско тело или које су извршене под његовом надлежношћу;</p> <p>е) вођење, у електронском облику, рачуноводствених евиденција трошкова пријављених Комисији и одговарајућег</p>	<p>ОС, Анекс А, клаузула 2 Национални службеник за одобравање, тачка 3</p> <p>3. У сврху става 2 а), НСО, уз подршку Националног фонда, посебно испуњава следеће задатке:</p> <p>а) саставља и подноси Комисији извештаје о трошковима/завршне рачуне који укључују следеће податке:</p> <p>(i) настале и плаћене трошкове;</p> <p>(ii) и где је то могуће, укључује информације о предфинансирању у оквиру захтева за плаћање, и потврђује да су они резултат поузданих рачуноводствених система заснованих на обрачуну, како је утврђено у складу са тачком (б), да су тачни и да се заснивају на проверљивим пратећим документима и да су били предмет провере оперативних структура и управљачке структуре. Приликом затварања програма, НАО доставља завршни рачун;</p> <p>б) обезбеђује постојање рачуноводственог система који је заснован на обрачунској основи који евидентира и чува, у електронском облику, рачуноводствене евиденције за сваку акцију/активност/операцију и који подржава све податке потребне за састављање захтева за плаћање и годишњих финансијских извештаја. Такав систем ће правовремено пружити тачне, потпуне и поуздане информације и укључити и евиденцију о износима који се могу наплатити, повраћеним износима и износима који су повучени након отказивања целокупне или дела ИПА II помоћи за програм или акцију или програм;</p> <p>в) обезбеђује трансфер средстава оперативним структурама или примаоцима;</p> <p>г) проверава, где је применљиво, постојање и исправност елемената суфинансирања и обезбеђује постојање довољних средстава у Националном фонду како би се превазишли могући недостаци због закаснелог преноса средстава од Комисије;</p>

<p>јавног доприноса који се плаћа корисницима; ж) вођење рачуна о повративим износима и износима који су повучени након отказивања целог или дела доприноса за операцију. Повраћени износи враћају се у буџет Уније пре затварања оперативног програма тако што се одбијају од накнадне изјаве о трошковима.</p>	<p>д) извршава финансијске корекције које су потребне у вези са неправилностима у складу са чланом 51, у складу са чланом 17. Уредбе о спровођењу ИПА II и чланом 42. овог споразума и врши повраћај средстава Уније плаћен примаоцу у складу са националним правилима за повраћај у случају ситуација у ставу 5) члану 51 и, како је предвиђено чланом 41. овог споразума; ђ) узима у обзир, приликом састављања и подношења финансијских извештаја или изјава и захтева за плаћање, као што је горе наведено под тачком а) став 3, резултате свих ревизија извршених од стране ревизорског тела или под његовом надлежношћу; е) представља главни контакт за проток финансијских информација између Комисије и корисника ИПА II као и за сва питања у вези са финансијским одредбама овог споразума.</p> <p>ОС, Анекс А, клаузула 3 Управљачка структура, тач. 2 и 3</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Национални фонд одговора НАО-у и смештен је у министарству корисника ИПА II надлежном за послове финансија и делује у својству централног државног трезора.. Пружа подршку НАО у испуњавању његових/њених задатака, посебно оних у управљању рачунима ИПА II и финансијским операцијама из клаузуле 2(3) овог анекса и задужен је за задатке финансијског управљања ИПА II помоћи, под надлежношћу НАО. 2. Национални фонд је посебно задужен за: <ol style="list-style-type: none"> а) вођење и организовање централних банковних рачуна за новчана средства из претприступне помоћи ЕУ; б) подношење захтева за новчаним средствима и пријем свих уплата из буџета Уније; в) одобравање трансфера таквих уплата до оперативних структура односно прималаца; г) повраћај новчаних средстава у буџет Уније по налозима за повраћај које је издала Комисија; д) пружање помоћи националном службенику за одобравање приликом припреме финансијских извештаја за Комисију; ђ) функционисање компјутеризованог обрачунског система рачуноводства који благовремено даје тачне, комплетне и поуздане податке.
<p>Члан 127, Функције ревизорског тела</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ревизорско тело обезбеђује спровођење ревизија правилног функционисања система управљања и контроле оперативног програма и одговарајућег узорка операција на основу пријављених 	<p>ОС, чл. 10(3), 12(в) и Анекс А, клаузула 5</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Корисник ИПА II успоставља ревизорско тело које ће бити независно од НИПАК-а, НАО-а, управљачке структуре и оперативне(-их) структуре(а) и коме ће бити обезбеђена неопходна финансијска

<p>трошкова. Ревизија пријављених трошкова се врши на основу репрезентативног узорка и, по правилу, на основу статистичких метода узорковања.</p> <p>Нестатистичка метода узорковања може се користити на професионалној процени ревизорског тела, у оправданим случајевима, у складу са међународно прихваћеним стандардима ревизије и у сваком случају када је број операција за обрачунску годину недовољан да би се омогућило коришћење статистичке методе.</p> <p>У таквим случајевима, величина узорка ће бити довољна да омогући ревизорском телу израду ваљаног ревизорског мишљења у складу са чланом 59. став 5. подстав 2. Финансијске уредбе.</p> <p>Метода нестатистичког узорковања покрива најмање 5% операција за које су расходи пријављени Комисији током обрачунске године и 10% трошкова који су пријављени Комисији током обрачунске године.</p> <p>2. Када ревизије спроводи тело које није ревизорско тело обезбеђује да свако такво тело има неопходну функционалну независност.</p> <p>3. Ревизорско тело треба да обезбеди да ревизорски рад узима у обзир међународно прихваћене стандарде ревизије.</p> <p>4. Ревизорско тело, у року од осам месеци од усвајања оперативног програма, припрема стратегију ревизије за спровођење ревизија. Стратегија ревизије утврђује методологију ревизије, методу узорковања за ревизије операција и планирање ревизија у односу на текућу обрачунску годину и две наредне обрачунске године. Стратегија ревизије се ажурира сваке године почев од 2016. закључно са 2024. годином. Када се заједнички систем управљања и контроле примењује за више оперативних програма, може се припремити јединствена стратегија ревизије за дотичне оперативне програме. Ревизорско тело доставља Комисији стратегију ревизије на захтев.</p> <p>5. Ревизорско тело саставља:</p> <p>а) ревизорско мишљење у складу са чланом 59. став 5. подстав 2. Финансијске уредбе;</p> <p>б) извештај о ревизији у којем се наводе главни резултати ревизија извршених у складу са ставом 1, укључујући налазе у вези са недостацима у системима управљања и контроле, и предложене и спроведене корективне мере.</p> <p>Када се заједнички систем управљања и контроле примењује за више оперативних програма, информације које се захтевају под</p>	<p>аутономија. Његово деловање мора бити у складу са међународно прихваћеним стандардима ревизије. Руководиоца ревизорског тела именује корисник ИПА II. Руководилац ревизорског тела треба да поседује одговарајуће способности, знање и искуство у области ревизије потребне за обављање ове дужности.</p> <p>2. Ревизорско тело спроводи ревизије система управљања и контроле, ревизије акција, трансакција и годишњих рачуна у складу са међународно прихваћеним ревизијским стандардима иу складу са стратегијом ревизије. Додатне смернице и дефиниције Комисије могу допунити те стандарде.</p> <p>3. У оквиру одговорности свог руководиоца, ревизорско тело посебно испуњава следеће функције и преузима следеће одговорности:</p> <p>а) припрема стратегију ревизије на трогодишњој основи, у складу са моделом у Анексу Е овог споразума, уз ажурирање на годишњем нивоу. Стратегија ревизије одређује методологију ревизије, методе узорковања које ће се применити на ревизије акција и трансакција, као и планирање ревизија. Циљ ревизије је провера:</p> <p>(i) комплетности, тачности и истинитости годишњих финансијских извештаја односно изјава и одговарајућих годишњих рачуна;</p> <p>(ii) ефикасног и делотворног функционисања система управљања, контроле и надзора;</p> <p>(iii) законитости и регуларности основних трансакција.</p> <p>Ревизорско тело доставља Комисији стратегију ревизије за наредне три године до краја новембра сваке године, са примерком за НАО. У случају да се за више од једног програма користи заједнички систем управљања и контроле, може се припремити јединствена ревизорска стратегија за дате програме односно акције.</p> <p>б) саставља и подноси извештаје и мишљења Комисији и Влади Републике Србије, уз примерак за НИПАК-а и НАО-а, на следећи начин:</p> <p>(i) у складу са чланом 60. став 5. подстав 2. Финансијске уредбе и према моделу датом у анексу Д овог споразума, до 15. марта сваке године доставља годишње мишљење ревизора, о годишњим финансијским извештајима односно изјавама и о односним годишњим рачунима за претходну финансијску годину, обухватајући њихову потпуност, тачност и истинитост и о функционисању система управљања, контроле и надзора и законитости и регуларности односних трансакција;</p> <p>(ii) до 15. марта сваке године, заједно са годишњим мишљењем ревизора, доставља годишњи извештај о активностима ревизије</p>
---	--

<p>тачком б) првог подстава могу се груписати у један извештај.</p> <p>6. Комисија, да би обезбедила једнообразне услове за спровођење овог члана, усваја акте о спровођењу којима се утврђују модели стратегије ревизије, ревизорског мишљења и извештаја о ревизији (контроли). Ти акти о спровођењу усвајају се у складу са саветодавним поступком из члана 150. став 2.</p> <p>7. Комисија је овлашћена да усваја делегиране акте, у складу са чланом 149, да утврди обим и садржај ревизија операција и ревизија рачуна и методологију за избор узорка операција из става 1. овог члана.</p> <p>8. Комисија је овлашћена да усваја делегиране акте, у складу са чланом 149, којима се утврђују детаљна правила о коришћењу података прикупљених током ревизија које врше службеници Комисије или овлашћени представници Комисије.</p>	<p>који је припремљен у складу са моделом из анекса Г овог споразума и који такође садржи налазе ревизија спроведених у складу са ревизорском стратегијом у датом периоду и који представљају основ за формулисање годишњег мишљења ревизора. Годишњи извештај ревизора утврђује, између осталог, све недостатке откривене у системима управљања, контроле и надзора и све корективне мере које су предузете односно планиране од стране националног службеника за одобравање, Националног фонда и/или оперативне структуре;</p> <p>(iii) мишљење сваком завршном рачуну потребном за завршетак било ког програма или дела програма, а који је национални службеник за одобравање доставио Комисији. Такво мишљење се односи на основаност захтева за завршна плаћања и тачност финансијских информација. Када год је целисходно, ово мишљење ће се ослањати на завршни извештај о активностима ревизије. Мишљење о завршном рачуну се припрема у складу са моделом из Анекса Ђ овог споразума. Ревизорско тело доставља мишљење у року од три месеца од датума када је национални службеник за одобравање поднео релевантни завршни рачун.</p> <p>в) Даљи специфични захтеви за стратегију ревизије и/или извештаје и мишљења из тачке б) могу се навести у секторским или финансијским споразумима.</p> <p>Сви захтеви се одражавају у Уредби о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента претприступне помоћи и пратећим спроведбеним споразумима и поступцима.</p>
--	--