

Извештај о скринингу

Република Србија

Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената

Датум одржавања састанака скрининга:

Експланаторни састанак: 1 – 2. октобра 2014. године

Билатерални састанак: 28 – 29. јануара 2015. године

I. САДРЖАЈ ПОГЛАВЉА

Правне тековине у оквиру овог поглавља састоје се углавном од оквирних уредби и уредби о спровођењу, које не захтевају преношење у национално законодавство. Ове уредбе дефинишу правила за израду, одобравање и спровођење програма за Европске структурне и инвестиционе фондове (ЕСИФ) који ће се одразити у територијалној организацији сваке земље. Ови програми биће предмет преговора и постизања договора са Комисијом, али за њихово спровођење је одговорна држава чланица.

Неопходно је да се успостави **законодавни оквир** који дозвољава вишегодишње програмирање на националном и регионалном нивоу и флексибилност буџета, који омогућава капацитет за суфинансирање на националном и локалном нивоу и обезбеђује добру и ефикасну финансијску контролу и ревизију интервенција. Државе чланице морају поштовати законодавство ЕУ у целини при одабиру и спровођењу пројеката у областима које се односе на регионалну политику и структурне инструменте као што су јавне набавке, конкуренција и животна средина, забрана дискриминације и једнакост мушкараца и жена.

Институционални оквир укључује одређивање и успостављање свих структура на националном и регионалном нивоу како је прописано уредбама, као и успостављање одређеног система за спровођење са јасно дефинисаним задацима и надлежностима укључених тела. Институционални оквир такође захтева успостављање ефикасног механизма за међуминистарску координацију, као и укључивање и консултације са широким кругом партнерских организација приликом припрема и спровођења програма.

Неопходно је обезбедити одговарајуће **административне капацитете** у свим релевантним структурама. Ово укључује ангажовање и обуку квалификованог и искусног особља и успостављање мера за задржавање таквог особља. У том контексту, државе чланице треба да израде неопходне организационе структуре, да прилагоде процедуре и организационе шеме и припреме пропратна документа.

Процес **програмирања** обухвата припрему Споразума о партнерству (СП) и низ оперативних програма (ОП), укључујући *ex ante* вредновања. Државе чланице треба да организују широк круг партнерства за припрему програмских докумената. Оне треба да обезбеде довољан број припремљених пројеката који омогућава потпуно финансијско спровођење програма. Државе чланице ће такође спроводити одређене мере информисања и јавности у вези са структурним инструментима.

Успостављање система **праћења и вредновања** укључује успостављање структура и процеса за праћење и вредновање у различитим релевантним телима, као и инсталирање свеобухватног и компјутеризованог Информационог система за управљање (*Management information system - MIS*), приступачног и корисног свим телима којима је намењен.

Мора бити успостављен посебан оквир за **финансијско управљање и контролу**, укључујући и ревизију. Ово укључује одређивање и успостављање свих структура захтеваних уредбама, као и успостављање одговарајућег система за спровођење са јасно дефинисаним задацима и одговорностима укључених тела.

II. УСКЛАЂЕНОСТ ДРЖАВЕ И КАПАЦИТЕТ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

У овом делу даје се сажет приказ информација које је пружила Србија као и дискусија на састанцима поводом скрининга.

Србија је навела да може да прихвати правне тековине у оквиру овог поглавља и да не очекује никакве потешкоће у спровођењу правних тековина до тренутка приступања.

II.a. Законодавни оквир

Србија је изјавила да је њен законодавни оквир делимично усклађен са политикама и законодавством ЕУ који су најрелевантнији за спровођење кохезионе политике ЕУ, тј. политике конкуренције и државне помоћи, јавних набавки, борбе против дискриминације и родне равноправности, политике заштите животне средине и саобраћаја.

Према наводима Србије, законски прописи из области животне средине у великој мери су дефинисани законима о заштити животне средине, проценом утицаја на животну средину (*Environmental Impact Assessment - EIA*) и стратешком проценом утицаја (*Strategic Environmental Assessment - SEA*), који су сви делимично усклађени са правним тековинама. Усклађивање са директивама ЕУ у области процене утицаја на животну средину предвиђено је до 2018. године.

Србија је изјавила да је правни оквир који регулише различите облике државне помоћи делимично у складу са правним тековинама. У погледу хоризонталне државне помоћи, Србија је истакла да је њено законодавство делимично усклађено са правним тековинама и да ће усвајање нове уредбе до краја 2015. године обезбедити потпуну усклађеност. Према наводима Србије, правила за доделу *de minimis* помоћи у потпуности су усклађена. Србија је изјавила да ће пуна усклађеност са смерницама ЕУ о регионалној државној помоћи бити постигнута до краја 2015. године. Србија је у процесу усклађивања свих правила за доделу помоћи у виду накнаде за пружање услуга од општег економског интереса. Србија је истакла да је планирано да усвајање правила за доделу државне помоћи у сектору транспорта буде завршено до краја 2016. године.

У области јавних набавки, Србија је изјавила да је постојеће национално законодавство делимично усклађено са правним тековинама и да се пуна хармонизација очекује до краја 2017. године.

Србија је истакла да је законодавство у области борбе против дискриминације и родне равноправности делимично усклађено са правним тековинама. Србија је изјавила да је пуно преношење правних тековина у национално законодавство у овој области планирано за крај 2017. године.

У погледу претходних услова (*ex ante conditionalities*), уведених у нови регулаторни оквир за ЕСИФ, Србија је изјавила да се већина претходних услова сматра само делимично испуњеним. Србија је истакла да ће бити потребни велики напори за испуњавање услова која се односе на стратешки оквир, у области иновација и истраживања и развоја (*Research and Development - R&D*), информационих и комуникационих технологија и у подршци малим и средњим предузећима (МСП). У погледу услова који се односе на привреду засновану на ниским емисијама угљеника, климатске промене, заштиту животне средине и саобраћај, Србија је истакла да ће бити

потребни додатни napopu y jachaњу kapacитета y oблаcти климатских промена, превенције ризика, успостављања одговарајућих политика одређивања цена (вода) и подстицања економски одрживих инвестиција. Према наводима Србије, у погледу условљавања која се односе на запошљавање, социјалну инклузију, образовање и државну управу, потребна су побољшања у јачању капацитета органа за спровођење политике.

Србија је истакла да је вишегодишње буџетско програмирање предвиђено у планирању националног буџета Србије само за пројекте капиталних инвестиција. Државни буџет у Србији се усваја на годишњем нивоу; међутим, буџетски корисници су у обавези да дају своје пројекције трошкова и за наредне две године. Законодавство које је на снази омогућава пренос средстава између буџетских линија и програма. Прецизније, Србија је изјавила да се обавезе преузете у складу са одобреним апропријацијама, које се не извршавају у текућој години, преносе у наредну финансијску годину.

Србија је изјавила да је национално суфинансирање помоћи ЕУ обезбеђено на годишњем нивоу. Србија је истакла да Закон о буџетском систему предвиђа да се средства расподељена за суфинансирање пројеката ЕУ не могу користити у друге сврхе, а ако буџетски корисници не испланирају довољно средстава за суфинансирање пројеката који се финансирају из средстава ЕУ, та средства ће бити обезбеђена из других апропријација истог буџетског корисника. Индикативне потребе за суфинансирањем предвиђене су Законом о буџету на годишњем нивоу. Према наводима Србије, Национални фонд је надлежан да даје мишљење Министарству финансија о адекватности и исправности потреба за суфинансирањем, које су дефинисане Законом о буџету.

У погледу капацитета за суфинансирање на поднационалном нивоу, Србија је изјавила да поднационални органи могу да суфинансирају пројекте ЕУ. Србија је прецизирала да је Влада издала упутства поднационалним органима за припрему буџета и позвала их да обезбеде адекватна средства за суфинансирање пројеката који се финансирају из средстава ЕУ, а чији су они крајњи корисници. Према наводима Србије, постојеће законодавство предвиђа да Тело за уговарање обавештава поднационалне органе, у складу са пројекцијама плаћања, и да се од њих тражи да пренесу средства за суфинансирање на рачун Националног фонда, у Народној банци Србије.

На основу постојећег законодавства, поднационални органи обезбеђују своје приходе из више извора. Србија је изјавила да су главни извор прихода локални порези, таксе и дажбине које су дефинисали поднационални органи. Поднационалним органима закон такође даје независности у позајмљивању средстава; међутим, потребно је да добију мишљење Министарства финансија пре него што се одлуче на позајмицу, као и да поштују ограничења у позајмљивању, као што је прописано Законом о јавном дугу. Коначно, постоје буџетски трансфери из националног буџета, у зависности од нивоа развијености општина, тј. што је општина мање развијена примиће већу подршку из националног буџета.

Србија је истакла да је њен правни оквир у области финансијске контроле у основи регулисан Законом о буџетском систему и релевантним секундарним законодавством. Ово законодавство садржи основне појмове управљачке надлежности и одговорности. Оно такође дефинише државне органе који су дужни да успоставе функционално независне структуре интерне ревизије. Територијална организација Србије је дефинисана Законом о регионалном развоју и уредбом о Номенклатури статистичких

територијалних јединица (НСТЈ) којом су дефинисани и успостављени статистички региони на нивоима НСТЈ I, НСТЈ II и НСТЈ III.

II.6. Институционални оквир

Србија је изјавила да је одредила структуре за управљање и спровођење Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Поверавање овлашћења за управљање ИПА (за период 2007. – 2013. године) одобрила је Комисија у марту 2014. године, на основу кога је децентрализовани систем управљања (*Decentralised Implementation System - DIS*) постао модалитет управљања за део Националног програма ИПА 2013. Програми прекограничне сарадње са државама чланицама ЕУ и даље се спроводе по систему заједничког управљања. Започело се са поверавањем задатака за извршење буџета који ће омогућити спровођење у оквиру индиректног управљања за ИПА II.

Према наводима Србије, кључне структуре ангажоване за ИПА су Национални ИПА координатор (НИПАК - *National IPA Coordinator - NIPAC*), Национални службеник за акредитацију (*National Accredited Officer - CAO*), Национални службеник за одобравање (*National Authorising Officer - NAO*), Национални фонд (*National Fund - NF*) и Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније. Управљање и спровођење ИПА организовано је на нивоу оперативних структура према ИПА компонентама.

Србија је изјавила да је прелиминарно идентификовала тела која ће бити надлежна за извршење обавеза у оквиру ЕСИФ. У том контексту, Србија је истакла да ће се ове структуре заснивати на институционалном оквиру који је развијен за спровођење ИПА и да ће такође узети у обзир ревидирани регулаторни оквир за кохезиону политику ЕУ за период 2014. – 2020. године. У погледу институционалног континуитета, Србија је обавестила да ће постојећа структура бити ојачана како би се обезбедило делотворно, ефикасно и одговорно управљање ЕСИФ.

Индикативно, Србија је изјавила да ће Канцеларија за европске интеграције (КЕИ), која представља технички секретаријат НИПАК-а, преузети улогу Координационог тела а, у зависности од броја оперативних програма (ОП), вероватно и улогу Тела за управљање . У зависности од садржаја и структуре оперативних програма, ресорна министарства такође могу да преузму улогу Тела за управљање. Србија је такође истакла да ће улогу Сертификационог тела преузети Министарство финансија, док ће функцију Тела за ревизију вршити Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније. Србија је обавестила да ће за програме Европске територијалне сарадње Канцеларија за европске интеграције, која је тренутно Национално тело за прекограничну сарадњу, постати Тело за управљање.

Координација између тела укључених у програмирање и спровођење помоћи ЕУ врши се кроз редовне консултације, координационе састанке и активности праћења. Србија је изјавила да је активно учешће свих овлашћених предлагача пројеката/програма/акција, Европске комисије, билатералних и мултилатералних донатора, међународних финансијских институција (МФИ), представника организација цивилног друштва, као и органа локалне самоуправе у овом процесу обезбеђено како би се постигла боља координација.

Србија је истакла да захтев за секторском координацијом у оквиру ИПА II (2014-2020) испуњавају Секторске радне групе (СРГ) као кључни механизам за утврђивање и

формулисање националних приоритета ЕУ и друге развојне помоћи по секторима, уз учешће представника свих заинтересованих страна из сектора на које се односе, укључујући билатералне донаторе и међународне финансијске институције. Према наводима Србије, цивилно друштво учествује у раду ових група, као и поднационални ниво који представља Стална конференција градова и општина.

Србија је изјавила да међуинституционалну координацију између различитих нивоа управе на националном и поднационалном нивоу обезбеђује Републички секретаријат за јавне политике. Према Закону о министарствима, задужења овог тела су успостављање и координација система за стратешко планирање и припрему јавних политика.

П.в. Административни капацитети

Србија је изјавила да се капацитети за управљање средствима ЕУ континуирано развијају. Србија је истакла да упркос томе што број службеника није ни стабилан ни довољан да би се задовољиле све веће потребе у оквиру ИПА, постоји критична маса искусних службеника у надлежним органима. Према информацијама добијеним од Србије, не постоји политика задржавања кадрова, али приоритет Владе је да такву политику развије до краја 2016. године. Највећи проценат промене особља одвија се на позицијама виших службеника.

Од 395 сталних радних места, тренутно су 274 службена лица ангажована у систему који је успостављен за спровођење ИПА фондова. Србија је истакла да је обука особља из државне управе обезбеђена Законом о државним службеницима. Програми обуке у вези са пројектним циклусом средстава ЕУ развијени су на основу процена потреба које је спровела Канцеларија за европске интеграције. Поред тога, *ad hoc* обуке су организоване у складу са тренутним потребама државних службеника, уз подршку пројеката и донатора. Србија је изјавила да, од 2007. године, Служба за управљање кадровима спроводи у просеку 15 програма обуке годишње, који су фокусирани на управљање пројектним циклусом и које похађа велики број државних службеника. Србија је обавестила се од 2008. године спроводе посебни модули обуке за децентрализовано управљање (*DIS*) у оквиру ИПА I (2007 – 2013). Србија је истакла да је Канцеларија за европске интеграције, као Национално тело за прекограничну сарадњу, од 2007. године организовала низ обука које покривају животни циклус пројекта.

Србија је истакла да ће се планирање мера за изградњу капацитета за ЕСИФ заснивати на садашњој институционалној структури и континуитету између тела успостављених за ИПА и ЕСИФ. У погледу изградње капацитета на поднационалном нивоу, Србија је обавестила Комисију да је нацрт стратегије за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе тренутно у фази усвајања. Србија је изјавила да стратегија допуњује опште реформе јавног сектора и предвиђа одговарајућу употребу средстава за адекватну обуку службеника на поднационалном нивоу.

П.г. Програмирање

Србија је изјавила да тренутно постоји велики број националних програмских докумената и стратегија, од директног или индиректног значаја за кохезиону политику ЕУ. Према наводима Србије, садашњи стратешки оквир се састоји од више од 100 стратегија које је Влада усвојила и које покривају све секторе, од чега је само 16%

циљева усаглашено. Већини стратегија недостају акциони планови и оне нису повезане са буџетским одредбама. Србија је изјавила да процес консолидације различитих стратешких докумената тренутно спроводи Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП). РСЈП такође има задужење да успостави национални систем планирања који дефинише хијерархију, стандардизовану методологију и ниво надлежности у погледу усвајања стратешких докумената.

Србија је изјавила да, у погледу планирања међународне развојне помоћи, Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014 – 2017, са пројекцијама до 2020. године, представљају кључни документ који обезбеђује повезаност са националним циљевима. НАД се заснива на постојећим националним стратегијама, укључујући Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА). Србија је истакла да је програмирање интервенција које се финансирају у оквиру ИПА у складу са НАД и НПАА.

За потребе ИПА, Србија је истакла да су активности програмирања структуриране у два главна документа: Акциона документа (АД) која представљају годишња програмска документа, и Секторска планска документа (СПД) која обезбеђују вишегодишње планирање и олакшавају спровођење годишњег програмирања са ЕУ. Србија је изјавила да се НАД може трансформисати у Споразум о партнерству (СП), јер је логика оба документа упоредива и у неким областима компатибилна. Исто тако, Србија је истакла да с обзиром да СПД представља вишегодишњи програмски документ планира да их трансформише у Оперативне програме како би се испунили захтеви програмирања ЕСИФ.

Србија је изјавила да је, након примене објективне и транспарентне методологије за избор пројеката, израдила јединствену листу инфраструктурних пројеката по секторима, која обухвата енергетику, транспорт, животну средину и пословну инфраструктуру. Приоритети идентификовани у методологији биће предмет финансирања из националног буџета, ИПА, од међународних финансијских институција и других билатералних донатора. Србија је истакла да су сви идентификовани пројекти у складу са националним стратегијама и да обезбеђују приоритете ЕУ по секторима. Методологија пружа механизам путем којег изабране пројекте прати анализа техничке зрелости у одвојеним фазама и идентификација одговорне/надлежне институције у свакој фази. КЕИ је институција одговорна за координацију и ажурирање јединствене листе инфраструктурних пројеката. Србија је истакла да припрему пројектне документације подржава Техничка помоћ за припрему пројеката која се финансира из средстава ЕУ. Србија је обавестила да од 2013. године такође користи Заједничку подршку пројектима у европским регионима (*JASPERS*), као подршку процесу припреме пројеката.

У погледу начела партнерства у програмирању, Србија је изјавила да ће садашњи систем Секторских радних група за програмирање помоћи ЕУ и остале међународне развојне помоћи, бити трансформисан у мањи број мултисекторских Радних група (РГ) које ће имати централну улогу у припреми СП и ОП. Србија је изјавила да ће се, приликом састављања Радних група, поштовати начело партнерства, тј. представници цивилног друштва, пословних удружења и других невладиних организација, представници регионалних и локалних тела, биће позвани на састанке РГ и биће обезбеђен неопходни услови за њихово активно учешће. Србија је додала да ће заинтересоване стране бити у могућности да дају коментаре у писаној форми на нацрт

СП и ОП у различитим фазама израде ових докумената, као и на консултативним радионицама. Кључни партнери идентификовани у фази програмирања биће укључени у спровођење и праћење ОП. Србија је појаснила да одређени социјални партнери још увек нису укључени у процес програмирања ИПА и друге развојне помоћи, али да планира да их укључи у будућој фази.

II.д. Праћење и вредновање

Србија је изјавила да искуства у праћењу и вредновању, како на програмском тако и на пројектном нивоу, стиче углавном у оквиру ИПА,. Србија је потврдила да администрација има ограничене капацитете за праћење и вредновање оријентисано на резултате, како на националном тако и на поднационалном нивоу. Администрацији недостаје општа методологија, смернице, приручници и Информациони систем за управљање (*Management information system - MIS*) за праћење и вредновање пројеката/програма који би могли широко да се користе и да обухвате све јавне инвестиције и програме.

Србија је истакла да ће садашњи систем праћења и вредновања ИПА програма представљати основу за будући систем у оквиру ЕСИФ. Србија је прецизирала да је, у контексту НАД, развила и успоставила систем праћења и вредновања међународне развојне помоћи, оријентисан на резултате. У контексту ИПА у оквиру децентрализованог система управљања (*DIS*), функције праћења обављају Одбор за праћење ИПА и други релевантни одбори за праћење, у складу са Оквирним споразумом за ИПА и релевантним националним законодавством. Одбор за праћење ИПА је задужен за разматрање свеукупног напретка и остваривања резултата/циљева/утицај свих програма финансираних из ИПА, док одбори на нижем нивоу разматрају остваривање резултата/циљева/утицај у њиховим ИПА компонентама/секторима. Србија је истакла да се, по потреби, пододбори за праћење формирају на нивоу сектора (што одговара одређеној Секторској радној групи која је формирана за сврхе програмирања) ради преиспитивања спровођења активности финансираних из ИПА.

Србија је изјавила да вредновања у оквиру ИПА (2007 – 2013) врше екстерно уговорени независни стручњаци. Координацију, организацију вредновања и праћење препорука врши Канцеларија за европске интеграције.

Србија је истакла да ИПА структуре укључене у управљање и спровођење ИПА помоћи тренутно користе мануелни систем за спровођење и управљање активностима, уз ограничено коришћење постојећих ИТ система за комуникацију, размену и обраду података. Србија је обавестила да је електронска верзија Информационог система за управљање (*MIS*) за ИПА у процесу развоја. *MIS* треба да обезбеди информације које су потребне за ефикасно и делотворно управљање и спровођење ИПА помоћи.

II.ђ. Финансијско управљање и контрола

Србија је истакла да је њен систем финансијског управљања и контроле одређен у складу са захтевима претприступног инструмента. У том контексту, Србија је успоставила оперативни оквир за финансијско управљање и контролу (укључујући ревизију) у оквиру ИПА. Стандарди и поступци везани за процесе финансијског управљања и интерне контроле предвиђени су националним законодавством. Србија је

навела да је начело поделе одговорности између органа укључених у спровођење ИПА обезбеђено националним законодавством.

Институција одговорна за ревизију функционисања система управљања и контроле је Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније. Србија је навела да нису све јавне институције –корисници успоставиле интерну ревизију. Србија је потврдила да Министарство финансија и надлежна министарства укључена у ИПА имају секторе за интерну ревизију. Србија је потврдила да се функције интерне ревизије генерално суочавају са ограничењима повезаним са капацитетима и стручности расположивог особља.

Србија је истакла да Тело за уговарање за ИПА, које се налази у Министарству финансија, верификује исправно спровођење активности у оквиру ИПА. Србија је прецизирала да се провере исправности врше прегледом документације и проверама на лицу места. Национални службеник за одобравање је надлежан за потврђивање законитости и исправности расхода пре подношења захтева за плаћање Комисији.

III. ПРОЦЕНА СТЕПЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

Уопштено посматрано, Србија је делимично усклађена са правним тековинама у областима на које се односи ово поглавље. Приступањем Србије ЕУ, примена и спровођење правних тековина у области регионалне политике и координације структурних инструмената мораће да буду у потпуности обезбеђени. Искуство Србије са децентрализованим системом управљања и његовим доприносом развоју структура и механизма за спровођење служи као добра основа за будуће обавезе у оквиру кохезионе политике ЕУ. Очекује се да ће искуство које ће се поступно стицати у оквиру ИПА II (2014 – 2020), по моделу индиректног управљања, такође ојачати капацитет Србије за делотворно управљање средствима ЕУ.

Србија је у раној фази припрема у погледу спровођења кохезионе политике ЕУ. Одређене недостатке тек треба решити у вези са успостављањем институционалних и административних капацитета и у погледу дефинисања система за спровођење.

Иако је Србија предузела прелиминарне кораке у планирању институционалног оквира и у програмирању, биће потребно да се одреде релевантне структуре, да се додатно побољшају капацитети и да се системи за управљање ускладе са регулаторним оквиром који уређује спровођење ЕСИФ. Србија треба да успостави компјутеризован Информациони систем за управљање (*MIS*) који ће бити доступан широком кругу корисника и да изгради одговарајући капацитет за вредновање и ревизију. Такође треба да успостави ефикасан систем финансијског управљања и контроле за спровођење ЕСИФ.

III.a. Законодавни оквир

Србија је већ предузела кораке у циљу усклађивања са релевантним законодавством и политикама ЕУ у областима које су предуслов за адекватно спровођење кохезионе политике ЕУ. И даље треба обратити посебну пажњу на постизање законодавне усклађености са правним тековинама у областима државне помоћи, јавних набавки, заштите животне средине и статистике, укључујући ону о успостављању заједничке

класификације територијалних статистичких јединица (Уредба 1059/2003/ЕЗ). Законодавство којим ће се решавати недостаци у претходно поменути областима је у припреми.

Србија мора да уложи велике напоре да би испунила претходне услове (*ex-ante conditionalities*) који су уведени Уредбом о заједничким одредбама која регулише ЕСИФ. Посебну пажњу треба посветити условима везаним за капацитет администрације ради обезбеђивања адекватног спровођења и извршења политике.

Систем буџетског планирања Србије, упркос суштинској флексибилности, дозвољава само годишње планирање. У том контексту, Србија треба да усвоји законодавство које предвиђа вишегодишње буџетско планирање. Суфинансирање пројеката на националном нивоу тренутно је предвиђено само државним буџетом. Суфинансирање из других извора осим из државног буџета остаје ограничено, поред неопходних законских одредаба које би биле на снази како би омогућиле довољан капацитет за суфинансирање. То је последица текућег фискалног капацитета земље и представља разлог за забринутост.

Поднационални органи могу да повуку своје приходе из више извора, укључујући трансфере из државног буџета, и независни су у извршењу својих буџета. Локални органи могу да узимају зајмове у износима не већим од 50% својих прихода, што утиче на капацитет локалних органа за суфинансирање великих инфраструктурних пројеката. Потребно је успоставити механизам како би се обезбедила финансијски поуздана основа за инвестиције на поднационалном нивоу и овлашћење довољно за спровођење пројеката, потенцијално преко општинских граница.

III.6. Институционални оквир

Србија је одредила структуре за спровођење ИПА, пре свега у погледу управљања програмом ИПА 2013, и у процесу је у којем јој се поверавају задаци на извршењу буџета за ИПА II (2014 – 2020). Србија је истакла да ће постојећа ИПА архитектура представљати основ за успостављање будућег институционалног оквира. Србија би требало да обрати пажњу да брзо обезбеди пуну интеграцију ИПА структура и преношење њихових функција у ресорна министарства да би се обезбедио континуитет. Оне треба постепено да преузму пуну одговорност и власништво над планирањем и припремом политике.

Србија још није формално одредила структуре за спровођење ЕСИФ. Међутим, Србија је прилично напредовала у идентификацији структура које ће играти кључне улоге у оквиру ЕСИФ, указујући, по потреби, на чврсте елементе институционалног континуитета.

Имајући у виду сложеност функција које ће захтевати ЕСИФ, Србија треба да обезбеди да ће се структура за координацију, која тренутно постоји у управљању помоћи ЕУ, одржавати и побољшавати. Истовремено, потребно је обезбедити функционалну независност будућих структура у целини, нарочито у погледу будућих тела за управљање и сертификацију и њихових надлежности. Поред тога, структура за координацију треба да подржи Тело (Тела) за управљање у обављању њихових дужности и у капацитету за доношење одлука у управљању и спровођењу програма у њиховој надлежности.

На ширем нивоу, а у оквиру повећања транспарентности и одговорности у управљању ЕСИФ, структура за координацију треба да обезбеди повезаност између циљева макроекономске политике, са једне стране, и потреба и циљева суфинансирања предвиђених у оквиру ЕСИФ, са друге стране.

Поред структуре за координацију, потребно је обезбедити одговарајућу међуминистарску координацију између министарстава да би се омогућило делотворно спровођење ЕСИФ.

Ш.в. Административни капацитети

Уопштено посматрано, искуство Србије са вишегодишњим програмирањем и управљањем пројектима финансираним из средстава ЕУ тренутно је ограничено на постојеће особље. Србија ће морати да уложи напоре у јачању капацитета, како у погледу броја тако и у погледу стручности релевантних ИПА органа, а нарочито Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније.

Србија спроводи низ обука о управљању средствима ЕУ у оквиру ИПА инструмента. Како Србији недостаје свеобухватна стратегија изградње капацитета, програми обуке се организују на основу *ad-hoc* процена потреба које спроводи КЕИ. Ипак, активности обуке је потребно интензивирати како би обухватиле све службенике који су тренутно укључени у ИПА. Већи значај треба дати јачању капацитета државне управе за вредновање и функција ревизије. Акцент треба ставити на одговарајућу обуку поднационалних органа, посебно оних који су укључени у спровођење ИПА програма. У ту сврху, Србија припрема стратегију за професионални развој запослених у локалној управи.

Имајући у виду да је већина структура за спровођење ЕСИФ идентификована, релевантне мере планирања изградње капацитета требало би да буду широко усмерене на различите групе заинтересованих страна да би се унапредила општа свест и разумевање начела, пракси и надлежности које су потребне за успешно спровођење ЕСИФ.

Србија треба да обезбеди континуитет и стабилност људских ресурса који имају, или ће имати корист, од мера за изградњу капацитета. Потребно је обезбедити поуздану политику задржавања кадрова, усмерену на оне службенике који поседују или који ће постепено стећи стручност у управљању и спровођењу средстава ЕУ. У том контексту, Србија треба да примени ефикасну и атрактивну политику планирања каријере и зарада за државне службенике у свим телима укљученим у ИПА.

Ш.г. Програмирање

Србија је донела низ политика и програмских докумената пре свега на националном нивоу, од којих најважнији обухватају националне и ИПА приоритете. Дошло је до пролиферације стратегија у неким секторима које треба консолидовати и њима придружити оперативне акционе планове за које су опредељена средства у буџету. Свеобухватни национални програмски документи, тј. НПАА и НАД у складу су са процесом програмирања у оквиру ИПА. Србија постепено стиче капацитет за секторско и вишегодишње планирање у оквиру ИПА, чиме утире пут за потребе програмирања у оквиру ЕСИФ.

Србија је развила јединствену листу инфраструктурних пројеката који обухвата инфраструктуру у области енергетике, транспорта, животне средине и пословања и следи примену поуздане методологије за избор пројеката. Инфраструктурни пројекти из јединствене листе инфраструктурних пројеката нису ограничени на сврхе програмирања ИПА, али се такође финансирају из националног буџета, из МФИ и других билатералних донатора. Обезбеђивање техничке помоћи ЕУ за припрему пројеката треба постепено да се преноси на органе у Србији.

Координација програмирања на националном нивоу је свеобухватна и на одговарајући начин омогућава делотворан процес програмирања, са фокусом на секторима. Србија треба да задржи исти систем и да га додатно ојача како би одговорила на проширене захтеве за програмирање у оквиру ЕСИФ.

Ш.д. Праћење и вредновање

Србија постепено гради искуство у праћењу и вредновању, како у оквиру министарстава тако и у оквиру других институција укључених у ИПА, иако капацитети у обављању ових функција остају ограничен. Србији недостаје Информациони систем за управљање за праћење и вредновање у оквиру ИПА.

У погледу спровођења кохезионе политике ЕУ, Србија ће морати да мобилише одговарајуће људске и финансијске ресурсе за правилно успостављање система праћења и вредновања. То ће укључити успостављање интегрисаног Информациони систем за управљање који неће само комбиновати физичко и финансијско праћење, већ ће омогућити приступ и допринос прикупљању и уносу података шире групе тела укључених у спровођење операција и крајњих корисника. Даље треба да омогући повезивање електронских рачуноводствених система са Информационим системом за управљање. Поред тога, потребно је да се ојачају капацитети особља за вредновање.

Србија треба да развија постојеће капацитете и искуство и да припрема стратегију свеобухватног праћења и вредновања како би дефинисала тела која ће обављати ове функције у оквиру будућег ЕСИФ.

Ш.ђ. Финансијско управљање и контрола

Србија је у процесу успостављања оквира за финансијско управљање и контролу (укључујући и ревизију) за све државне трошкове. Међутим овај процес је потребно додатно развијати да би се обухватиле потребе кохезионе политике ЕУ.

Србија треба да дефинише свој систем финансијског управљања и контроле (укључујући интерну и екстерну ревизију) за ЕСИФ и да посвети дужну пажњу раздвајању функција и независности кључних тела као што је Сертификационо тело и Тело за ревизију.

IV. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду претходно наведено, нарочито налазе представљене у делу III, сматра се да Србија није довољно припремљена за преговоре о овом поглављу. Стога, Комисија у овој фази не препоручује отварање приступних преговора са Србијом о Поглављу 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената.

Имајући у виду тренутну ситуацију, препоручује се да се преговори у оквиру овог поглавља отворе онда када се испуни следеће мерило:

- Србија представи Комисији детаљан Акциони план са припадајућим временским оквиром, којим се утврђују јасни циљеви и динамика како би се испунили захтеви који проистичу из Кохезионе политике ЕУ.