

2021.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **22**

▶ REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA

Koordinator:

EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)
dr Valentina Ivanić



PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata još uvek nije otvoreno, dok se zatvaranje može očekivati onda kada Evropska komisija oceni da je Srbija dobro pripremljena za transparentno programiranje, upravljanje i ulaganje znatne količine sredstava iz fondova EU, koja će joj biti na raspolaganju posle pristupanja.

Prve tekovine EU obuhvaćene ovim poglavljem uključuju uredbe koje ne zahtevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo i koje definišu pravila vezana za pripremu, usvajanje i sprovođenje programa koji se finansiraju iz fondova Evropske unije. Fondovi su finansijski instrumenti koje Evropska unija koristi kako bi unapredila svoj razvoj, istovremeno vodeći računa o ekonomskim, socijalnim i teritorijalnim nejednakostima koje taj razvoj tokom vremena proizvodi.

Dok je regionalna politika usmerena prema smanjenju ekonomskih i društvenih razlika između regiona EU, s ciljem ostvarivanja jedinstvenog tržišta, kohezionu politika ima znatno širi opseg i značenje i obuhvata niz mera za postizanje ciljeva ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije EU.

Evropska unija razvija regionalnu politiku sa ciljem da smanji socioekonomske razlike između država članica, između regiona unutar država članica, kako bi obezbedila socioekonomsku integraciju i koheziju¹. Regionalna politika EU je od samog početka definisana kao preventivna politika i to se naročito zaključuje na osnovu člana² Ugovora iz Mاستrihta u kome se od država članica EU očekuje da svoje ekonomske politike vode i koordiniraju na način da sprovođenje istih obezbeđuju socijalnu i ekonomsku koheziju. Mnogo je češća situacija da se regionalna politika u zemljama članicama javlja u formi korektivne, reaktivne ili *ex post* regionalne politike, kada se instrumentima iste pokušavaju ispraviti posledice razvoja na određenim prostorima. Pre nego što postanu članice Evropske unije, zemlje kandidati, kao i potencijalni kandidati, imaju priliku da koriste vrste finansijskih instrumenata koje ih pripremaju za korišćenje fondova Kohezije politike Evropske unije.

U toku procesa pridruživanja Evropskoj uniji, mnoge od država kandidata za članstvo koriste instrument za prepristupnu pomoć (u daljem tekstu IPA), čija je svrha da pripremi zemlju kandidata i potencijalnog kandidata za prelazak na upotrebu fondova Kohezije politike. Kada je u pitanju Srbija, postojeće IPA strukture treba da posluže kao osnova za efikasno korišćenje ovog instrumenta, ali i druge potencijalne izvore sredstava EU. Na ovaj način, kao i sprovođenjem IPA programa po modelu indirektnog upravljanja, nastaviće se jačanje kapaciteta nužnih za prelazak na upotrebu fondova Kohezije politike. Primećuje se da razvoj struktura za prelazak na upotrebu fondova Kohezije politike, odnosno sistema za upotrebu fondova Kohezije politike nije praćen u isto vreme izgradnjom sistema koji bi obezbedio artikulisanje razvojne politike Srbije, te u tom smislu i politike regionalnog razvoja³.

¹ *Treaty on European Union*, 1992, član 130a.

² *Isto*, član 130b.

³ *Serbia 2021 Report*, 2021, str. 136, 137.

Tek izradom strateških dokumenata, pripremljenim projektima, osiguravanjem odgovarajućih administrativnih kapaciteta, postizanjem dobrih rezultata u sprovođenju IPA programa, kao i utvrđivanjem statističkih regiona prema Eurostatu, možemo tvrditi da je postavljena dobra osnova za kvalitetno korištenje fondova Unije i uspješno pregovaranje u Poglavlju 22.

Kada su u pitanju instrumenti za pretpristupnu pomoć, Srbija se će biti u prilici da koristi sredstva iz IPA III. Još uvek se realizuju projekti iz IPA II, koja pokriva programski period 2014-2020. godine i u tom smislu, nije moguće raditi evaluaciju korišćenja sredstava iz tog programskog perioda, odnosno procenjivati da li su postignuti dobri rezultati u sprovođenju IPA programa. Istraživanja ukazuju da tek nakon trećeg programskog perioda, zemlje korisnice mogu da steknu kapacitete potrebne da se realizuju pozitivni efekti korišćenja pretpristupnih instrumenata na lokalni i regionalni razvoj. Srbija je tako, koristeći sredstava iz IPA I fondova kreiranih za programski period 2007-2014. godine, za rezultat imala unapređenje apsorpcionih kapaciteta korisnika tih fondova i gotovo nikakav uticaj na lokalni i regionalni razvoj prostora sa kojih su korisnici konkurisali za sredstva iz IPA CBC I fondova⁴. Politički dogovor između Evropskog parlamenta i Saveta EU u vezi sa IPA III instrumentom je postignut 2. juna 2021. godine. Evropski parlament je zajedno sa Svetom EU, 15. septembra 2021. godine, usvojio Uredbu o IPA III instrumentu za period 2021-2027 godine. Uredba je zvanično počela da važi 20. septembra 2021. godine objavljivanjem u Službenom glasniku Evropske unije, sa retroaktivnim datumom primene, počevši od 1. januara 2021. godine⁵.

Postojanje regionalne politike na nadnacionalnom nivou opravdava se činjenicom da se razlike u stepenu razvoja različitih regiona Evropske unije moraju umanjivati zajedničkim naporima. Argumentacija za postojanje nadnacionalne regionalne politike leži u troškovima koji prate proces uključivanja u neku regionalnu ekonomsku integraciju, zemlje čija ekonomija nije razvijena u meri u kojoj je razvijena regionalna ekonomska integracija u koju se ta zemlja uključuje. Iako se u početku stvaranja Evropske ekonomske zajednice mislilo da će stvaranje jedinstvenog tržišta spontano smanjivati nejednakosti među različitim regionima, pokazalo se da to nije moguće u rokovima koji su prihvatljivi u ekonomskom, socijalnom, ali i u političkom i bezbednosnom smislu. Ekonomsko objašnjenje konvergencije počiva na tome da manje razvijene zemlje mogu brže da rastu od razvijenih zato što mogu da preuzimaju njihova visoko konkurentna znanja i tehnologije, što indikuje da je od difuzije znanja važnija rezilijentnost i receptivnost regiona za nove tehnologije. Države koje pretenduju da budu članice EU uživaju ne samo statičke, već i dinamičke efekte integrisanja, pre svega one koji se tiču rasta produktivnosti i konkurentnosti baziranoj na inovativnosti.

Evropska unija svoju nadnacionalnu regionalnu politiku koristi kao instrument ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i definiše je kao preventivnu regionalnu politiku i to je jasno naznačeno u primarnom zakonodavstvu Evropske unije: Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o

⁴ Imre Nagy, *Cross-border cooperation on the external borders of the EU and the impact of the received EU CBC funds on AP Vojvodina/Serbia*, Belgeo [Online], 2 | 2020, Online since 07 May 2020, connection on 17 December 2020, str. 16; dostupno na: <http://journals.openedition.org/belgeo/38732>; DOI: <https://doi.org/10.4000/belgeo.38732>.

⁵ Ministarstvo za evropske integracije (2021), *Instrument za pretpristupnu pomoć 2021-2027*; dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srl/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/instrument-za-pretpristupnu-pomoc-2021-2027/>.

funkcionisanju Evropske unije⁶, predstavljaju primarno zakonodavstvo Evropske unije koje je na snazi. Prevod ovih dokumenata na srpski jezik je završen je 2019. godine i nalazi se na sajtu Ministarstva za evropske integracije⁷.

Kako je svaki talas proširenja dovodio do intenziviranja postojećih, ali i nastanka novog tipa razlika, tako je kohezijska politika Evropske unije uzimala u obzir ne samo ekonomsku, već i socijalnu, ali teritorijalnu koheziju. Potreba da se vodi računa o sva tri stuba kohezije je naročito bila izražena ulaskom u Evropsku uniju zemalja čije ekonomije su bile manje razvijene od prosečnog stepena razvoja Evropske unije.

Razlike u standardu su postale vidljive odmah posle pristupanja Grčke (1981), Španije i Portugalije (1986) u Evropsku ekonomsku zajednicu. Ujedinjenjem Nemačke (1989) su te razlike postale još vidljivije. Veliko proširenje koje se je desilo 2004. godine, a koje je obuhvatilo deset novih zemalja: Maltu, Kipar i osam zemalja Centralne i Istočne Evrope – Poljsku, Češku, Slovačku, Mađarsku, Sloveniju, Litvaniju, Letoniju i Estoniju, za kojim su ubrzo usledili prijem Rumunije i Bugarske (2007. godine), a zatim i Hrvatske (2013. godine), označeno je kao „mešanje ulja i vode“ i ukazalo na činjenicu da je potrebno više pažnje obratiti na lokalni nivo i teritorijalnu koheziju. Ne samo zbog monocentričnog razvoja navednog tipa zemalja, već i zbog kulturoloških razlika, koje se u odnosu na članice Evropske unije manifestuju u visokoj distanci moći koja se reflektuje u tendenciji da se institucije u tipu kultura strukturiraju u formi piramida, sa pretežno autoritarnim stilovima upravljanja⁸. Pomenuta kulturološka predispozicija u velikoj meri utiče na to da administrativna kultura u institucijama državne uprave, koje su odgovorne za priremu sistema za korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije, neće biti promenjena pravnom konvergencijom.

Radi unapređenja ukupnog razvoja, Evropska unija razvija i sprovodi aktivnosti koje vode ka jačanju njene ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije⁹. Države članice provode svoje ekonomske politike i koordiniraju ih tako da ostvaruju i ciljeve određene članom 174.

Evropska unija u cilju jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije koristi odgovarajuće finansijske instrumente, poznatije kao strukturni fondovi¹⁰.

Najvažnija je Uredba Evropske unije broj 1303/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Evropskim strukturnim fondovima (u daljem tekstu ESI) i o utvrđivanju opštih odredbi o fondovima i Evropskom fondu za pomorstvo i

⁶ Konsolidovana verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, 2016. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) je razvijen na osnovu Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Ima uglavnom istu strukturu kao Ugovor o EZ. Najvažnije izmene se odnose na spoljno delovanje EU i uvođenje novih poglavlja, u vezi sa energetsom politikom, saradnjom policije i sudstva u krivičnim predmetima, svemirom, sportom i turizmom.

⁷ Prevod Konsolidovane verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na srpski jezik je završen zajedničkim radom Ministarstva za evropske integracije i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

⁸ Eriksen, Svein (2007), „Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses“, *Review of Central and East European Law*, 32. 333-369. 10.1163/092598807X195232, str. 344.

⁹ European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ L. 326/47-326/390, 26.10.2012, član 174; dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/52303e8d4.html> (pristupljeno 14. aprila 2022).

¹⁰ *Isto*, član 175.

ribarstvo¹¹, poznata kao Uredba o zajedničkim odredbama (u dalje tekstu Uredba (EU) 1303/2013). Prema članu 6 Uredbe (EU) 1303/2013, bilo koja operacija koja dobija podršku iz ESI fondova mora biti u skladu sa važećim pravom Evropske unije i nacionalnim pravom koje se odnosi na njegovu primenu.

Na osnovu pravne tekovine Evropske unije, Poglavlje 22 se uglavnom sastoji od okvira i propisa koji ne zahtevaju prenos u nacionalno zakonodavstvo. Istima se utvrđuju pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje strukturnih i kohezionih fondova i programa koji odražavaju teritorijalnu organizaciju svake zemlje. Programi se dogovaraju sa Evropskom komisijom, a njihovo sprovođenje je odgovornost država članica koje moraju poštovati zakonodavstvo EU u celini i to, pre svega, u područjima kao što su: javne nabavke, tržišna konkurencija, državna pomoć, životna sredina. Uredbom (EU) 1303/2013 se definišu horizontalni i tematski *ex ante* uslovi koje države članice moraju ispuniti, kako bi im se odobrila podrška i prenos sredstava iz budžeta EU za sprovođenje programa. U tom smislu Uredba (EU) 1303/2013 propisuje uslove koji se odnose na postojanje administrativnih kapaciteta za primenu i sprovođenje prava i politike Unije u najvažnijim horizontalnim oblastima, kao što su: zabrana diskriminacije, rodna ravnopravnost, državna pomoć, javne nabavke, strateška procena uticaja na životnu sredinu i drugi.

Države članice treba da obezbede jasna, transparentna i efikasna pravila za Evropsku grupaciju za teritorijalnu saradnju (u daljem tekstu EGTC), kako bi se omogućilo sprovođenje uredbi Evropske unije. Tačnije, države članice mogu primenjivati nacionalna pravila u postupku odobravanja učešća potencijalnih članova u EGTC-a ili uspostaviti posebna pravila u okviru nacionalnih pravila za sprovođenje Uredbe EZ broj 1082/2006¹².

Koeziona politika EU je, kroz šest programskih perioda, postala jedna od najviše finansiranih politika EU. Kako i samo ime ukazuje, reč je o politici čiji je inicijalni cilj promocija ekonomske i socijalne kohezije Jedinstveni evropski akt (*Single European Act*, 1987). U petom programskom periodu kohezione politike EU, čiji budžet iznosi 351 milijardu evra, u periodu od 2004-2006. godine 22 milijarde evra se odvajaju za deset novih država, koje 2004. godine postaju članice EU. U šestom programskom periodu kohezione politike EU, budžet iznosi 392 milijarde evra. Sasvim je jasno da mala izdvajanja na samom početku, u periodu od 1988-1992. godine u iznosu od 64 milijarde evra, ukazuju da procese integracije nije pratio rast regionalnih dispariteta.

Države članice moraju imati institucionalni okvir i odgovarajući administrativni kapacitet kako bi osigurale programiranje, sprovođenje, praćenje i vrednovanje, na dobar i ekonomičan način iz ugla upravljanja i finansijske kontrole. Pravni okvir Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija

¹¹ European Parliament and of the Council (2013) Regulation (EU) no 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, *Official Journal of the European Union*; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303>.

¹² Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC); dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1082-20140622&qid=1649909448257&from=en>.

strukturnih instrumenata čine propisi koji se odnose na uspostavljanje nacionalnih pravila za sprovođenje programa i projekata koji se finansiraju iz sredstava Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda i Kohezionog fonda.

Kvalitet uspostavljenog institucionalnog okvira i izgrađeni administrativni kapaciteti dugoročno utiču na apsorpciju fondova u postpristupnom periodu. Veoma važnu okosnicu budućeg sistema za upravljanje postpristupnim evropskim strukturnim i investicionim fondovima, čini indirektni sistem za upravljanje (predpristupnim) fondovima.

Zemlje koje pristupaju EU treba da izgrade institucije i obrazuju dovoljno ljudi sposobnih da organizuju, koordiniraju i prate pripremu planskih dokumenata i omoguće pripremu dovoljnog broja projekata sa pratećom dokumentacijom (detaljni sprovedeni planovi, dozvole, vlasnička dokumenta, ocena uticaja na životnu sredinu) koji čekaju ocenjivanje i odobrenje za finansiranje iz evropskih fondova. Uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju podrazumeva strukture i postupke za evaluaciju u različitim nadležnim organima, kao i uspostavljanje upravljačkog informacionog sistema. Države moraju da uspostave poseban okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu¹³, uključujući reviziju¹⁴, što podrazumeva određivanje i osnivanje svih struktura koje zahtevaju propisi, kao i uspostavljanje sistema za sprovođenje sa jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tela.

Kvalitet navedenih kapaciteta uspostaviće temelje da se ukaže na potrebu konsolidovanja strateškog okvira, iz kojeg proizilaze višegodišnji programi. Definisane opšte strategije razvoja Srbije, koja bi definisala opšte pravce razvoja Srbije, preduslov je definisanja i strategije regionalnog razvoja Srbije, kao i strategije regionalnog razvoja regiona u Srbiji. Iako se čini da Evropska unija direktno ne sugerise kako treba da izgleda strategija razvoja Srbije, strategija održivog razvoja niti, na osnovu njih, doneta strategija regionalnog razvoja, sugerise da je potrebno imati razvojni plan, kao i da je potrebno definisati potencijale regiona u Srbiji¹⁵. Valorizovanje potencijala regiona Srbije ukazuje da Evropska unija, u svom pristupu prema pitanjima regionalnog razvoja, afirmiše koncept endogenog razvoja i, u tom smislu, jačanja unutrašnjih potencijala regiona za razvoj, jačanje njihove rezilijentnosti i, pre svega, njihove sposobnosti za primenu, dodatna poboljšanja i unapređenje novih tehnologija. Regionalna politika Evropske unije se sve više profilise kao politika koja ima za cilj da mobilise potencijale koji nisu prepoznati na regionalnom nivou, u svrhu jačanja njihove konkurentnosti, umesto politike koja je okrenuta prošlosti i fokusirana na kompenziranje problema iz prošlosti.

Aktuelnu kohezionu politiku EU odlikuje primena pristupa pametne specijalizacije (*smart specialization approach*)¹⁶. Pristup pametne specijalizacije se je naročito koristan u regionima koji

¹³ Ministarstvo Finansija u svom sastavu ima Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava Evropske Unije <http://www.cfcu.gov.rs/>.

¹⁴ Državna revizorska institucija je najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Osnovana je 2005. godine Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji. Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan državni organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Institucija je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije.

¹⁵ *Serbia 2021 Report*, str. 121.

¹⁶ De Propriis, L, Bailey, D. (2020), *Industry 4.0 and transformative regional industrial policy* in De Propriis, L; Bailey, D. (ed) *Industry 4.0 and Regional Transformations*, Routledge, New York, str. 238-255; DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429057984>.

se odlikuju niskom socijalnim kapitalom, visokom stopom nepovrenja i niskim stepenom saradnje između aktera regionalnog razvoja¹⁷. U Evropskoj uniji, strategije pametne specijalizacije su *ex ante* preduslov za pristup „inovaciono motivisanom“ finansiranju od strane Evropskih strukturalnih i Investicionih fondova (*European Structural and Investment Funds*, u daljem tekstu ESIF).¹⁸

Pored pored administrativnog i finansijskog, veoma važnu ulogu u korišćenju strukturalnih fondova EU, nakon stupanja u članstvo, ima makroekonomski kapacitet – ovaj obim sredstava se uobičajeno računa prema bruto domaćem proizvodu (u daljem tekstu BDP) države koja pregovara članstvo, ali koji se beleži par godina pre stupanja u članstvo. Time se, zapravo, daje ocena koliki su kapaciteti za finansijsku absorpciju u državi. Dakle, povećanje BDP-a u narednim godinama je preduslov većeg korišćenja sredstava nakon stupanja Srbije u članstvo Evropske unije. Faktori koji opredeljuju konvergenciju Srbije su oni koji se tiču produktivnosti u prerađivačkoj industriji. U tom kontekstu bi okosnicu politike razvoja Srbije i politike razvoja regiona Srbije trebalo bazirati na kreiranju uslova za ekonomske politike koje bi podsticale rast razmenljivog dela ekonomije.

Reformom i unapređenjem institucija, Srbija može ubrzati godišnji rast BDP-a na 4,5-5% godišnje. Poboljšanje kvaliteta institucija bi doprinelo rastu produktivnosti i investicija u prerađivačkoj industriji, a time bi se omogućio transfer znanja i tehnologija iz razvijenog zapada Evrope u industriju Srbije, tj. to bi dovelo do godišnjeg rasta produktivnosti u prerađivačkoj industriji od oko 5,5%. Ovakav rast produktivnosti doveo bi do brzog rasta prerađivačke industrije koja bi povećavala svoje učešće u BDP-u Srbije i pokretala izvoz, a ukupan rast BDP-a zemlje bi se podigao na skoro 5%. Ukoliko bi se uz unapređenje institucija sprovele i dodatne reforme, poput reforme obrazovanja, kao i ekonomske politike koje bi dalje podsticale rast razmenljivog dela ekonomije (poput politike kursa dinara), to bi moglo dodatno da ubrza rast produktivnosti u prerađivačkoj industriji na oko 6% i posledično ubrza stopu rasta BDP-a na preko 5% godišnje. Ovakav model privrednog rasta bi bio dobar i dugoročno održiv, jer je baziran na rastu razmenljivog, međunarodno konkurentnog i uglavnom visoko tehnološkog sektora – prerađivačke industrije¹⁹.

STATUS POGLAVLJA

Nova metodologija pristupnih pregovora formalno je usvojena na sastanku Saveta za opšte poslove, 25. marta 2020. godine²⁰. Republika Srbija je formalno prihvatila novu metodologiju u septembru 2020. godine. Nakon održanih rasprava i konsultacija, dokument o primeni revidirane metodologije proširenja na pristupne pregovore sa Crnom Gorom i Srbijom je usvojen na sastanku Saveta EU, 6. maja 2021. godine, a prva međuvladina konferencija sa Srbijom, u skladu sa novom metodologijom, održana je 22. juna 2021. godine.

¹⁷ Maximilian Benner (2019), *Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging*, *European Planning Studies*, 27:9, 1791-1810; DOI: 10.1080/09654313.2019.1643826; dostupno na: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1643826>.

¹⁸ Radosevic, S. & Ciampi Stancova, K. (2018), „Internationalising Smart Specialisation: Assessment and Issues in the Case of EU New Member States“, *Journal of the Knowledge Economy*, 9(1), str. 263-293.

¹⁹ Petrović & Gligorić Matić, 2021, str. 246.

²⁰ European Commission (2020) *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057&from=EN>.

Metodologija definiše da je cilj procesa punopravno članstvo i priprema kandidata za to, uz uvođenje kako pozitivnih tako i negativnih uslovljavanja u toku samog procesa pregovaranja. Ključna novina metodologije politike proširenja jeste formiranje šest pregovaračkih klastera koji obuhvataju više pregovaračkih poglavlja. Dotadašnjih 35 poglavlja, koja su obuhvatala oblasti u kojima Srbija mora da ispuni zadate kriterijume kako bi postala članica EU, grupisano je u šest klastera – vladavina prava, tržište, ekonomija, zelena agenda, poljoprivreda i spoljni odnosi.

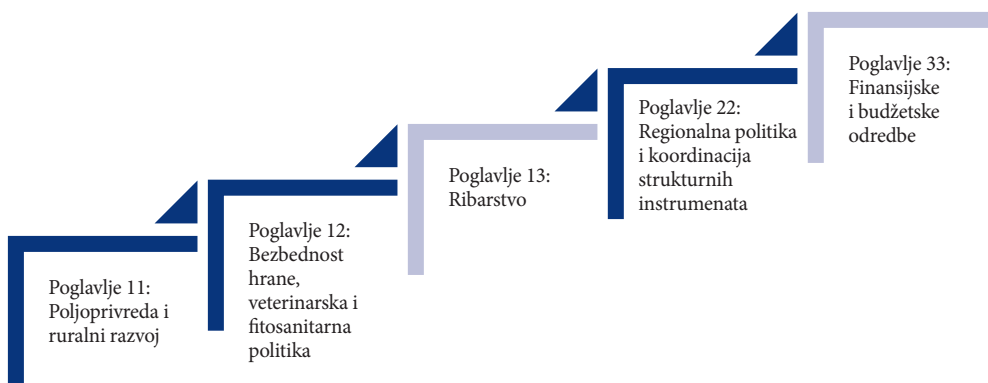
Dva posebna poglavlja: 34 – Institucije i 35 – Ostala pitanja, ostala su izvan ove podele. O prvom će se razgovarati na kraju pregovaračkog procesa, a u okviru drugog, sa Srbijom otvorenog, obuhvaćen je celokupan proces normalizacije odnosa sa Prištinom.

Klaster je skup srodnih poglavlja koja se otvaraju zajedno, umesto da se otvaraju pojedinačna poglavlja, poglavlja se zatvaraju pojedinačno. Kako bi klaster bio otvoren, potrebno je da EU prepozna napredak pri usaglašavanju srpskih zakona sa evropskim u određenoj oblasti. Klasteri se, poput poglavlja, otvaraju na Međuvladinim konferencijama Srbije sa Evropskom unijom koje se organizuju dva puta godišnje.

Sva poglavlja unutar klastera biće otvarana zajedno (grupno), ali će, kao i do sada, pojedinačno biti zatvarana (nema promena pristupa kod zatvaranja). Poglavlja i dalje ostaju ključni format u okviru koga se pregovori vode, jer se sva dokumenta (izveštaj o skriningu, pregovaračke pozicije, merila) usvajaju u formatu poglavlja. Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata se nalazi u Klasteru 5.

Klaster 5 nije otvoren, ali su, po staroj metodologiji, otvorena dva poglavlja: Poglavlje 13 – Ribarstvo i Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe i radi se na merilima za zatvaranje poglavlja. Komisija je ocenila da su ispunjena merila za otvaranje poglavlja 11 i 22²¹.

Ilustracija 1: Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija



Legenda: Svetloplavom bojom su označena poglavlja koja su otvorena

²¹ Serbia 2021 Report, str. 133.

Ministarstvo za evropske integracije predseada i koordinira rad Pregovaračke grupe za Poglavlje 22 koju čine predstavnici 27 institucija i organizacija. Vlada Republike Srbije je, na predlog Ministarstva za evropske integracije, na sednici održanoj 4. aprila 2019. godine, usvojila Akcioni plan za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.²²

Akcioni plan pokriva šest oblasti u kojima su definisane mere čije sprovođenje treba da omogući usklađivanje sa kohezionom politikom, i to: Zakonodavni okvir, Institucionalni okvir, Administrativni kapaciteti, Programiranje, Praćenje i vrednovanje, Finansijsko upravljanje i kontrola (uključujući reviziju). Napredak u realizaciji Akcionog plana je vidljiv, ali i veoma neujednačen praćeno po aktivnostima institucija ukljućenim u njegovo sprovođenje. Izveštaj institucije nadležne za sprovođenje AP još uvek nije dostupan javnosti.

Prema planu rada Vlade za 2021. godinu, dva ključna događaja za Poglavlje 22 su: 1) usvajanje Predloga zakona o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji i dostavljanje Narodnoj skupštini i 2) usvajanje Pregovaračke pozicije za Poglavlje 22. Očekivanja su bila da će Predlog Zakona biti usvojen od strane Vlade u julu, a Pregovaračka pozicija u septembru 2021. godine.

Ministarstvo za evropske integracije obavestilo je javnost da je 23. decembra 2019. godine otpočeo rad na pripremi Nacrta Zakona o sistemu za upravljanje kohezionom politikom u Republici Srbiji.²³

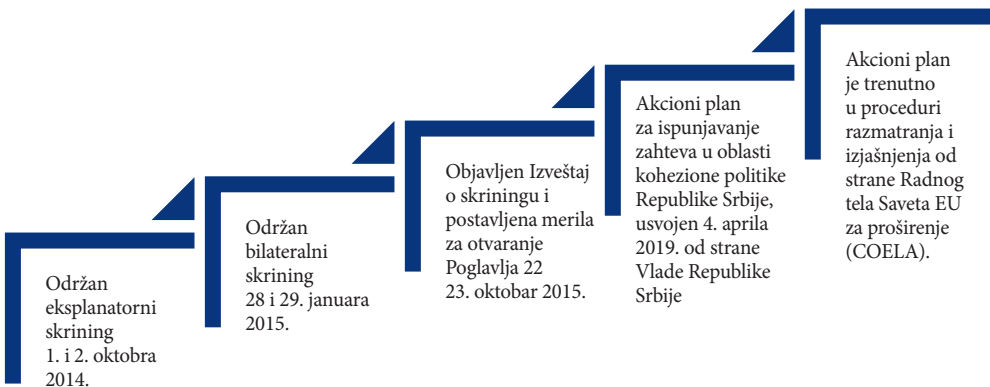
Pregovaračke pozicije su dostupne samo za otvorena poglavlja, te kako Poglavlje 22 nije otvoreno, u trenutku pisanja ovog priloga nije ispunjen ni navod iz plana Vlade Republike Srbije za 2021. godinu. Takođe, nije ispunjen ni navod koji se tiče usvajanja zakona o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji.

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 prati, između ostalog, i ispunjavanje mera definisanih u Akcionom planu za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezione politike EU (2019). Koraci u koji su do sada urađeni u Poglavlju 22 su predstavljeni u formi vremenske linije u ilustraciji ispod ovog teksta.

²² Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezione politike EU, 2019.

²³ Ministarstvo za evropske integracije (2019); dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1921/detaljnije/w/0/po-CEO-rad-na-pripremi-nacrta-zakona-o-sistemu-za-upravljanje-kohezionom-politikom-u-republici-srbiji/>.

Ilustracija 2: Status Poglavlja 22 – koraci koji su urađeni



Izvor: Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skrininga, 2014 i Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU, 2019

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata²⁴ je održan u Briselu 1. i 2. oktobra 2014. godine. Predstavnici Evropske komisije su predstavili pravne tekovine Evropske unije u oblasti Poglavlja 22.

Bilateralni skrining za za Poglavlje je održan 28. i 29. januara 2015. godine u Briselu. Delegacija Republike Srbije je predstavila trenutno stanje sistema za upravljanje prepristupnim fondovima EU, kao i planove za prilagođavanje postpristupnim fondovima. Delegacija Srbije je prezentovala sve oblasti relevantne za sprovođenje fondova EU, a to su: zakonodavni okvir, institucionalni okvir, administrativni kapaciteti, programiranje, praćenje, vrednovanje, finansijsko upravljanje, kontrola i revizija.

Izveštaj o skriningu i merila za otvaranje Poglavlja 22²⁵ – na osnovu sprovedenog skrininga, Evropska komisija je zaključila sledeće: preporučuje se da se pregovori u okviru ovog poglavlja otvore onda kada se ispuni sledeće merilo – Srbija da predstavi Evropskoj komisiji detaljan akcioni plan sa pripadajućim vremenskim okvirom, kojim se utvrđuju jasni ciljevi i dinamika kako bi se ispunili zahtevi koji proističu iz Kohezivne politike EU.

Merila za otvaranje Poglavlja 22²⁶ – kao merilo za otvaranje Poglavlja 22 je preporučeno donošenje Akcionog plana sa pripadajućim vremenskim okvirom. Ministarstvo za evropske integracije je koordiniralo pripremu Akcionog plana koji predstavlja merilo za otvaranje pregovora u okviru

²⁴ Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skrininga – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, (2014), Brisel; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_22_16.pdf.

²⁵ Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_22_16.pdf.

²⁶ Izveštaj o skriningu Republika Srbija – Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_22_16.pdf.

Poglavlja 22, koji je usvojen od strane Vlade Republike Srbije 4. aprila 2019. godine i zvanično poslat Evropskoj komisiji 8. aprila 2019. godine. Akcioni plan je trenutno u proceduri razmatranja i izjašnjenja od strane Radnog tela Saveta EU za proširenje (COELA). Očekujemo da će 2022. godine biti pripremljen izveštaj o ispunjenju merila za otvaranje i da će Srbija zvanično biti pozvana da podnese Pregovaračku poziciju.

Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike Republike Srbije²⁷ precizira ključne mere sa ciljem ispunjavanja preduslova za efektivno korišćenje ove podrške, među kojima se izdvaja: usvajanje pravnog okvira od značaja za uspostavljanje sistema za upravljanje strukturnim i kohezivnim fondovima EU, definisanje jasnih institucionalnih uloga i organizaciono jačanje institucija odgovornih za planiranje, programiranje i upravljanje programima i projektima, jačanje administrativnih kapaciteta uz primenu politike zadržavanja kadrova, pripremu relevantnih planskih i programskih dokumenata, razvoj sistema za praćenje i vrednovanje, finansijsko upravljanje, kontrolu i reviziju, pripremu projekata sa fokusom na veće infrastrukturne projekte itd. U skladu sa usvojenim Akcionim planom iz 2019. godine, do 2025. godine je potrebno sprovesti 34 mere.

Naredni koraci u okviru Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata:

- Priprema Pregovaračke pozicije koja će reflektovati i novi pravni okvir za kohezivnu politiku EU (prvi nezvanični nacrt pripremljen);
- Priprema i usvajanje zakona kojim će se stvoriti pravni osnov za uspostavljanje sistema za upravljanje fondovima kohezivne politike EU i pripremu programskih dokumenata (formirana radna grupa, pripremljen nacrt strukture zakona);
- Identifikacija institucija koje će biti glavni nosioci zadataka i odgovornosti u kontekstu upravljanja fondovima kohezivne politike u Srbiji – upravljačka i posrednička tela za prvi cilj kohezivne politike „Investicije za radna mesta i rast“ (pripremljen je dokument opcije za uspostavljanje institucionalnog okvira za upravljanje fondovima kohezivne politike za cilj „Investicije za radna mesta i rast“);
- Donošenje odluke o broju i strukturi programa koje će Srbija da priprema za Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond+ i Kohezivni fond.

Naredni koraci u okviru Poglavlja 22 su predstavljeni i u ilustrativnoj formi ispod ovog teksta.

²⁷ Pregovaračka grupa za Poglavlje 22 (2019), Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike Evropske unije, Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Beograd; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/ap_pg_22.pdf.

Ilustracija 3: Status Poglavlja 22 – naredni koraci



Izvor: Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU, 2019

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU SRBIJE

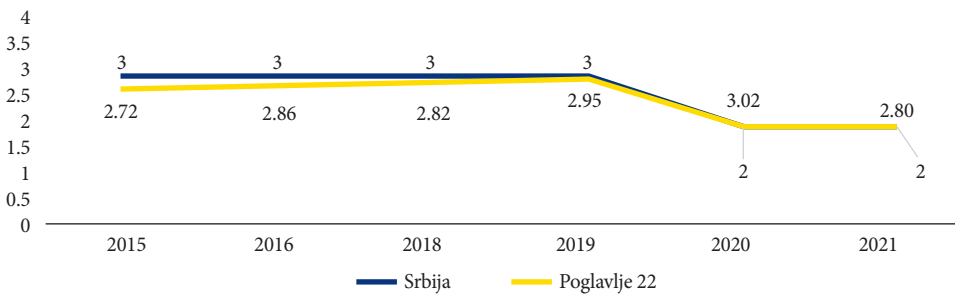
Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, kao i u prethodnim godinama, ocenio je nivo pripremljenosti Srbije za članstvo u 33 pregovaračka poglavlja, koji su od prošle godine grupisani u šest klastera. Izveštaj Evropske komisije ocenjuje nivo pripremljenosti zemlje uopšte, nivo pripremljenosti po poglavljima, kao i stepen napretka u svakom od poglavlja. Za nivo pripremljenosti izveštaj koristi sledeću skalu: rana faza, izvestan nivo pripremljenosti, umerena pripremljenost, dobar nivo pripremljenosti i napredan nivo.

Osim opšteg stanja pripremljenosti, izveštaj Evropske komisije ocenjuje i napredak za svako poglavlje u izveštajnom periodu. Kada je u pitanju ocena napretka, Evropska komisija koristi sledeću skalu: bez napretka, ograničen napredak, izvestan napredak, dobar napredak i vrlo dobar napredak.

Kada se ocene o napretku numerički izraze, tada se može zaključiti da bi Srbija u periodu od 2015. do 2021. godine mogla dobiti prosečnu ocenu 2,86 na skali od 1 do 5.

Kada se ocene o napretku Srbije numerički izraze, Srbija za 2021. godinu dobija prosečnu ocenu 2,8 na skali od 1 do 5. To je najniža prosečna ocena koju je Srbija dobila u izveštajima od 2015. godine do danas. Prethodne, 2020. godine, ona je iznosila 3,02, 2019. godine ocena je bila 2,95, dok je 2018. godine bila najpribližnija trenutnom proseku – 2,82. Ocena za 2016. godinu je 2,86, dok je ocena za 2015. godinu 2,72.²⁸ Prosečne ocene napretka Srbije, prema Izveštajima Evropske komisije za Srbiju u periodu od 2015. do 2021. godine, predstavljene su u tabeli ispod teksta, sa ciljem da ukažu i da se obezbedi analiza karakteristika trenda. Zapaža se da je, prema Izveštajima Evropske komisije (u daljem tekstu EK) od 2019. do 2021. godine, prosečan napredak za Poglavlje 22 znatno niži (2) od prosečne ocene za napredak Srbije u istom izveštajnom periodu. Može se zaključiti da postoji trend u kome se ne beleži napredak, kada je u pitanju Poglavlje 22.

Tabela 1: Prosečne ocene napretka Srbije prema Izveštajima Evropske komisije za period od 2015. do 2021. godine i ocene napretka u Poglavlju 22



Izvor: Serbia 2015 Report, Serbia 2016 Report, Serbia 2018 Report, Serbia 2019 Report, Serbia 2020 Report, Serbia 2021 Report

Svako poglavlje je dobilo istu ocenu kao i 2020. godine, što znači da ni u jednom od njih Srbija nije dosegla viši nivo pripremljenosti. Razloge za napred uočeni trend kada je u pitanju napredak u Poglavlju 22 nalazimo i u trendu izrazito niske pripremljenosti u poglavljima koja su u velioj meri povezana sa ovim poglavljem.

U sagledavanju ne samo stepena pripremljenosti, već i stepena napretka za Poglavlje 22, važno je ukazati na stepen pripremljenosti i napredak poglavlja koja su važna za ostvarivanje napretka u Poglavlju 22 i to, pre svega, u sledećim poglavljima: Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, Poglavlje 8 – Politika konkurencije i Poglavlje 5 – Javne nabavke.

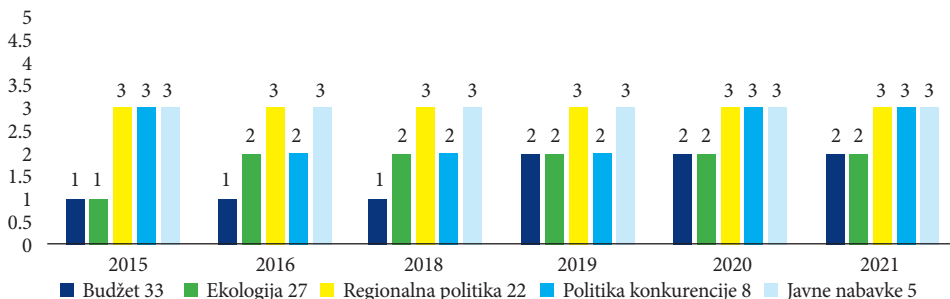
U tabeli ispod ovog teksta indikativna je niska pripremljenost, kao i trend niske pripremljenosti u Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe, gde se u periodu od 2015. pa sve do 2018. godine

²⁸ Izveštaj za 2018. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2016. do februara 2018. godine.

beleži „rana faza pripremljenosti“, da bi se od 2019. pa do 2021. godine zabeležio tek „izvestan napredak“. Navedeno je i logično, budući da su na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou, održanom 8. juna 2018. godine, otvoreni pregovori o Poglavlju 33. Na konferenciji je Srbija prezentovala Pregovaračku poziciju u kojoj je tražila primenu prelaznih korektivnih mera koje se odnose na uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije. Na istoj konferenciji Evropska unija je prezentovala i merilo za privremeno zatvaranje poglavlja: Srbija treba da poveća svoj administrativni kapacitet – uključujući uspostavljenu koordinacionu strukturu i, u tom cilju, usvaja akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila koja će osigurati da od dana pristupanja Srbije Evropskoj uniji, Srbija bude u mogućnosti da pravilno izračuna, prognozira, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava Evropsku uniju o spostvenim resursima u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Poglavlje u kome se prema Izveštajima EK beleži tek izvestan stepen pripremljenosti (2) je Poglavlje 27 – Ekologija. Radi se o trendu koji je prisutan u periodu od 2015. do 2021. godine.

Tabela 2: Ocena stepena pripremljenosti po poglavljima referentnim za Poglavlje 22 u periodu od 2015. do 2021. godine



Legenda: rana faza (1), izvestan nivo pripremljenosti (2), umerena pripremljenost (3), dobar nivo pripremljenosti (4), napredni nivo pripremljenosti (5)

Izvor: Serbia 2021 Report²⁹, Serbia 2020 Report³⁰, Serbia 2019 Report³¹, Serbia 2018 Report³², Serbia 2016 Report³³, Serbia 2015 Report³⁴

²⁹ European Commission, DG NEAR (2021), *Serbia 2021 Report*, Strasbourg; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.

³⁰ European Commission, DG NEAR (2020), *Serbia 2020 Report*, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

³¹ European Commission, DG NEAR (2019), *Serbia 2019 Report*, Brussels; <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-serbia-report.pdf>.

³² European Commission, DG NEAR (2018), *Serbia 2018 Report*, Strasbourg; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>.

³³ European Commission, DG NEAR (2016), *Serbia 2016 Report*, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20161109_report_serbia.pdf.

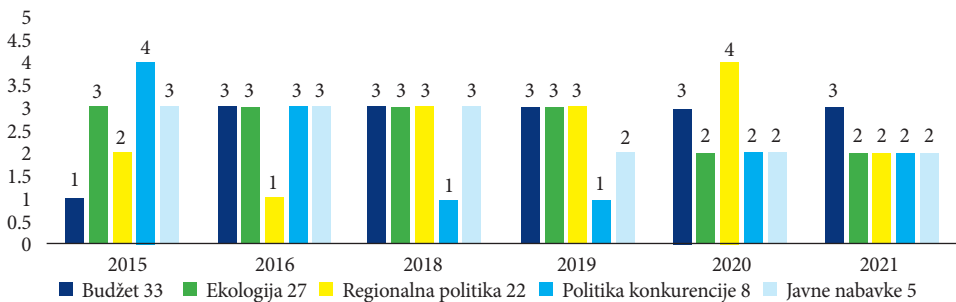
³⁴ European Commission, DG NEAR (2015), *Serbia 2015 Report*, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf.

Potrebno je uzeti u obzir i vremenske periode koje izveštaji Evropske komisije pokrivaju. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu pokriva izveštajni period od juna 2020. do juna 2021. godine. Izveštaj za 2020. godinu pokriva period od marta 2019. godine do septembra 2020. godine. Izveštaj za 2019. godinu pokriva izveštajni period od marta 2018. do marta 2019. godine. Izveštaj za 2018. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2016. do februara 2018. godine. Izveštaj za 2016. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2015. do septembra 2016. godine, dok Izveštaj za 2015. godinu pokriva izveštajni period od oktobra 2014. do septembra 2015. godine.

Iako se stepen pripremljenosti, kada je u pitanju Poglavlje 33, ocenjen u izveštajnom periodu od 2015. do 2021. godine, ocenjuje kao „izvestan nivo pripremljenosti“, napredak u ovom poglavlju se u istom izveštajnom periodu se ocenjuje kao „umeren“.

U periodu od 2015. do 2019. godine, Poglavlje 22 beleži „umeren napredak“, dok se u 2020. i 2021. godini za Poglavlje 22 konstatuje „limitiran napredak“. Poglavlje 5 – Javne nabavke i Poglavlje 27 – Ekologija, takođe, pokazuju trend limitiranog napretka.

Tabela 3: Ocena napretka poglavlja relevantnih za Poglavlje 22 u periodu od 2015. do 2021. godine



Legenda: nema napretka (1), limitiran napredak (2), umeren napredak (3), dobar napredak (4), veoma dobar napredak (5)

Izvor: Serbia 2021 Report³⁵, Serbia 2020 Report³⁶, Serbia 2019 Report³⁷, Serbia 2018 Report³⁸, Serbia 2016 Report³⁹, Serbia 2015 Report⁴⁰

³⁵ European Commission, DG NEAR (2021), Serbia 2021 Report, Strasbourg; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.

³⁶ European Commission, DG NEAR (2020), Serbia 2020 Report, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

³⁷ European Commission, DG NEAR (2019), Serbia 2019 Report, Brussels; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-serbia-report.pdf>.

³⁸ European Commission, DG NEAR (2018), Serbia 2018 Report, Strasbourg; dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>.

³⁹ European Commission, DG NEAR (2016), Serbia 2016 Report, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20161109_report_serbia.pdf.

⁴⁰ European Commission, DG NEAR (2015), Serbia 2015 Report, Brussels; dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu i glavne ocene

Prema Izveštaju o napretku za 2021. godinu, Srbija se karakteriše kao umereno pripremljena u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata.⁴¹ Ostvaren je ograničen napredak u sprovođenju preporuka za 2020. godinu, naročito u oblasti finansijskog upravljanja. Preporuke iznete u Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu⁴² važe i dalje u 2021. godini i sugeriše se sledeće:

- Sprovođenje usvojenog Akcionog plana za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezione politike EU (2019), naročito nominovanje institucija;
- Unapređenje kapaciteta centralnih, regionalnih i lokalnih tela, sa akcentom na indirektnom upravljanju programima u okviru pretpristupne pomoći EU, uz pružanje garancija da će se ključne pozicije u strukturama popuniti na trajnoj osnovi, uz zadržavanje ključnog kadra;
- Republika Srbija tek treba da usvoji pravni okvir za kohezionu politiku, kojim se definišu ciljevi kohezione politike, uvode ključni principi i uspostavlja pravni osnov za razvoj institucionalnog okvira za sprovođenje kohezione politike, tako što će se ubrzati rad na Nacrtu Zakona o kohezionoj politici iz 2020. godine;
- Planiranje višegodišnjeg budžeta je uređeno Zakonom o budžetskom sistemu. Nacionalno sufinansiranje za programe pretpristupne pomoći EU je obezbeđeno na nivou projekta. Potrebno je osigurati sistematski pristup razvoju, sufinansiranju i sprovođenju višegodišnjih operativnih programa. Tek treba doneti odluku o institucionalnom okviru za kohezionu politiku. Potrebno je ubrzati imenovanje institucija i organa za sprovođenje kohezione politike, uz izgradnju njihovih kapaciteta. Uspostavljen je institucionalni okvir za upravljanje Instrumentom za pretpristupnu pomoć EU (IPA). Međutim, neophodno je dalje poboljšati indirektno upravljačke strukture kako bi se u potpunosti osiguralo efikasno ugovaranje i sprovođenje IPA programa koje je potrebno ubrzati;
- I dalje postoje slabosti u administrativnim kapacitetima u ključnim institucijama koje se bave upravljanjem fondovima EU, uključujući stalne promene na ključnim rukovodećim pozicijama u okviru indirektnih upravljačkih struktura i imenovanja rukovodilaca na pozicijama vršilaca dužnosti. Problem ostaje velika fluktuacija osoblja u ključnim ministarstvima koja vrše sprovođenje IPA fondova, kao i odliv iskusnog osoblja. Potrebna je delotvornija politika zadržavanja zaposlenih u javnom sektoru. Poboljšanja u pogledu administrativnih kapaciteta će smanjiti rizike od gubitka IPA fondova EU na minimum;
- Što se tiče programiranja, razvojni plan, koji predstavlja pravno definisanu osnovu za njegovu politiku regionalnog razvoja, tek treba da se usvoji. Njime bi trebalo da se valorizuju razvojni potencijali svih regiona u Srbiji i da se smanje regionalne i lokalne razlike;
- Potrebno je utvrditi broj operativnih programa za kohezionu politiku. Sistemu investicionog planiranja nedostaje koherentnosti, što dovodi do netransparentnog planiranja ulaganja i finansiranja ulaganja i različitih tehničkih standarda;
- Kada je reč o praćenju i evaluaciji, nadležni odbori za praćenje, koji su osnovani u okviru indirektnog upravljanja, nastavili su da funkcionišu. Nema izveštaja o napretku u sprovođenju plana evaluacije za indirektno upravljanje IPA fondovima i uspostavljanju sistema praćenja i evaluacije u skladu sa zahtevima kohezione politike;

⁴¹ *Serbia 2021 Report*, str. 136.

⁴² *Serbia 2020 Report*, str. 99.

- Kada je reč o finansijskom upravljanju, kontroli i reviziji, kapaciteti nacionalnih sistema za indirektno upravljanje IPA fondovima, uključujući i revizorsko telo, nastavljaju da se poboljšavaju.

Kako je Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 22 koncipiran tako da prati napredak u odnosu na sledećih šest oblasti u okviru Poglavlja 22: Zakonodavni okvir, Institucionalni okvir, Administrativni kapaciteti, Programiranje, Praćenje i evaluacije i Finansijsko upravljanje, kontrola i revizija, u narednom delu teksta biće predstavljen napredak u odnosu na svaki od pomenutih delova, u periodu od 2015. do 2021. godine, sa posebnim fokusom na napredak konstatovan u Izveštaju o napretku Srbije za 2021. godinu.

Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 22 – Zakonodavni okvir

Zakonodavni okvir treba da je postavljen na način da omogući višegodišnje programiranje na nacionalnom i regionalnom nivou, budžetsku fleksibilnost, te da omogući postojanje kapaciteta za sufinansiranje na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i da stvori preduslove za sprovođenje efikasne finansijske kontrole.

Primetno je da je naglasak na reči „efikasna“ finansijska kontrola, što ukazuje na važnost poštovanja procedura koje se sprovode, a ne i na efektivnost (sposobnost proizvodnje željenih ishoda). Zemlje članice Evropske unije poštuju regulativu Evropske unije prilikom selektovanja i sprovođenja projekta u oblastima koje su u korelaciji sa regionalnom politikom i strukturnim instrumentima, kao što su javne nabavke, politika konkurencije, zaštita životne sredine i drugi.

Ministarstvo finansija je donelo niz akata kojima se reguliše pripremanje, ocena, praćenje i finansiranje kapitalnih projekata: Pravilnik o studiji izvodljivosti i prethodnoj studiji izvodljivosti; Pravilnik o načinu izrade parametara finansijske i ekonomske analize u okviru studije izvodljivosti i prethodne studije izvodljivosti; Pravilnik o investicionoj dokumentaciji; Pravilnik o postupku uključivanja kapitalnih projekata u budžet; Pravilnik o praćenju implementacije kapitalnih projekata; Pravilnik o sadržaju baze kapitalnih projekata.

Investicioni plan predviđen Zakonom o planskom sistemu još uvek nije donet, iako je to predviđeno Zakonom o planskom sistemu Srbije. Reč je o dokumentu koji je dokument razvojnog planiranja i koji Vlada usvaja za period od najmanje sedam godina⁴³.

Razlozi zbog kojih Investicioni plan nije donet, pronalaze se u činjenici da nije donet ni Plan razvoja Srbije⁴⁴. Tek tada bi se, na osnovu prioriternih ciljeva razvoja postavljenih u Planu razvoja, mogle planirati javne investicije u oblastima od javnog interesa.

U situaciji kada nije donet Plan razvoja Republike Srbije, nije moguće obezbediti višegodišnje programiranje na nacionalnom i regionalnom nivou. Plan razvoja je hijerarhijski najviši, dugoročni dokument razvojnog planiranja Republike Srbije, koji za period od najmanje 10 godina usvaja Narodna skupština.

⁴³ *Zakon o planskom sistemu Republike Srbije*, 2018, član 7, „Službeni glasnik RS“, broj 30 od 20. aprila 2018. godine; dostupan na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>.

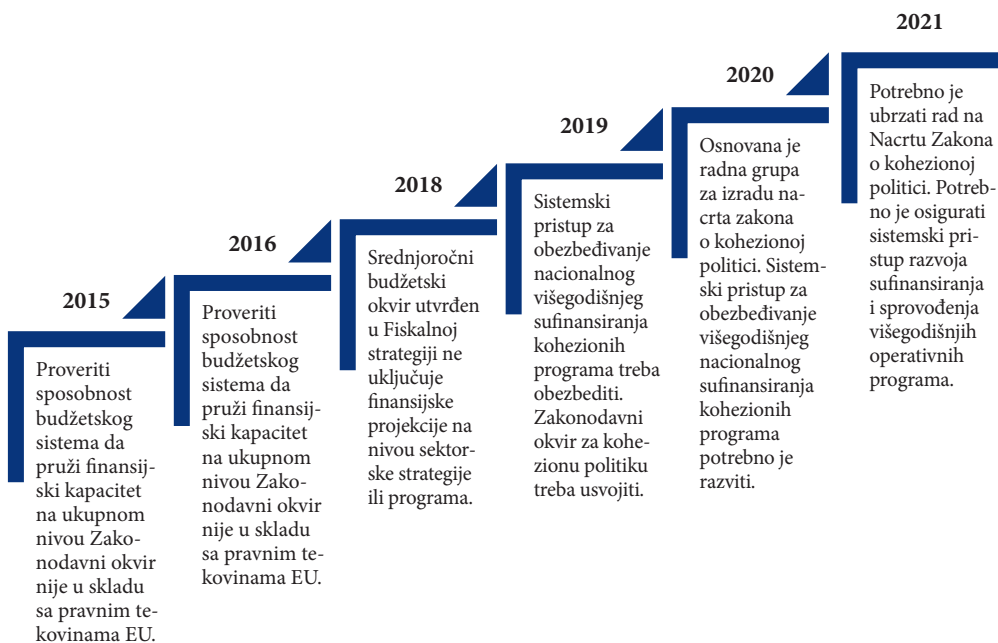
⁴⁴ *Zakon o planskom sistemu Srbije*, 2018, član 6.

Plan razvoja sadrži prioritetne ciljeve razvoja Republike Srbije i regiona, kao i smernice za njihovo ostvarenje⁴⁵. Kako je cilj politike regionalnog razvoja smanjenje nejednakosti u regionalnom razvoju, te kako se za smanjenje tih nejednakosti koriste sredstva Evropske unije, ali i nacionalna sredstva, u situaciji kada ne postoje definisani prioritetni ciljevi razvoja regiona u Srbiji, svaka vrsta ulaganja može biti samo efikasna (potrošena u skladu sa procedurama), ali ne i efektivna (ne postiže očekivane ishode, koji se manifestuju u smanjenju regionalnih nejednakosti).

U pripremi je izrada integrisane baze podataka o investicionim projektima koja bi trebalo da obuhvata jedinstvenu listu prioriternih projekata (*Single Project Pipeline*), a koja još uvek nije u funkciji. Od 2019. godine se u Izveštajima o napretku Srbije veoma konkretno naglašava potreba da se obezbedi zakonodavni okvir za kohezionu politiku.

Iako se u Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu konstatuje da je osnovna radna grupa za izradu nacrtu o kohezionoj politici, u Izveštaju o napretku za 2021. godinu se konstatuje da je potrebno ubrzati rad na Nacrtu Zakona o kohezionoj politici.

Ilustracija 4: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Zakonodavni okvir



Izvor: Serbia 2015 Report, p. 57; Serbia 2016 Report, p. 62; Serbia 2018 Report, p. 75; Serbia 2019 Report, p. 81; Serbia 2020 Report, p. 100; Serbia 2021 Report, p. 120

⁴⁵ Isto.

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Institucionalni okvir

Usled očekivanog povećanja obima posla u narednom periodu, a koji proizlazi iz novog programskog perioda IPA III (2021-2027), usvajanja nove metodologije Evropske komisije (klastera), kao i određenih zahteva EK, u 2021. godini je pripremljen nov Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Kancelarije⁴⁶.

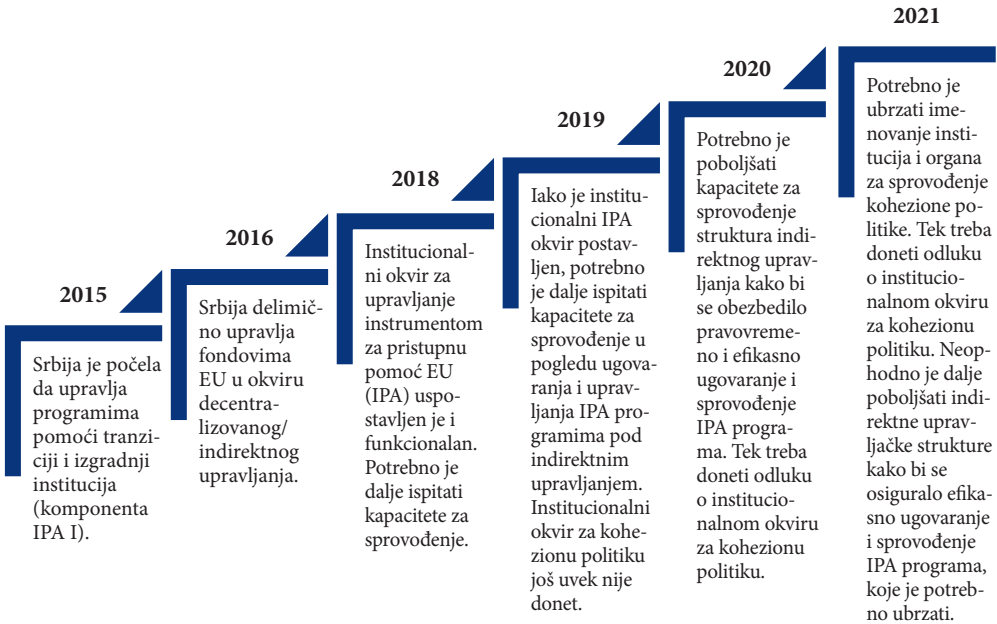
U narednom periodu je planirano:

- Dodatno jačanje administrativnih kapaciteta Kancelarije⁴⁷, kako bi pružila relevantne preporuke za IPA strukturu za poboljšanje decentralizovanog/indirektnog upravljanja pretpriputnim fondovima EU, kao i za realizaciju programa i projekata finansiranih iz IPA fondova;
- Priprema sveobuhvatne Politike za zadržavanje kadrova u okviru IPA strukture, u skladu sa merama koje budu donete na nacionalnom nivou za organe državne uprave i službe Vlade, u kojima se u skladu sa njihovim delokrugom obavljaju poslovi državne uprave, koji se odnose na upravljanje sredstvima pretpriputne pomoći Evropske unije, u skladu sa ažuriranom procenom radnog opterećenja zaposlenih;
- Priprema trogodišnjih strategija revizije u skladu sa Zakonima o potvrđivanju okvirnog sporazuma između Republike Srbije i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Evropske unije u Republici Srbiji, u okviru instrumenta za pretpriputnu pomoć (IPA II i IPA III) i njihovo ažuriranje na godišnjem nivou, u skladu sa procenom rizika;
- Priprema godišnjih planova revizije, u skladu sa Zakonom o potvrđivanju okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije evropskih zajednica o pravilima za saradnju, koja se odnose na finansijsku pomoć Evropske unije Republici Srbiji, u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima instrumenta pretpriputne pomoći (IPA) i njihovo sprovođenje;
- Dalje jačanje administrativnih kapaciteta Kancelarije namenjenih prihvatanju novih obaveza, koje proističu iz Poglavlja 22 – Regionalni razvoj – koheziona politika.

⁴⁶ Evropska komisija, Radni dokument Komisije, *Republika Srbija – Izveštaj za 2021. godinu*, 19.10.2021. godine – Klaster 5: Resursi, poljoprivreda i kohezija: „Republika Srbija se poziva da sprovede Akcioni plan za ispunjavanje zahteva kohezivne politike EU i unapredi kapacitete za upravljanje programima indirektnog upravljanja u okviru pretpriputne pomoći EU“.

⁴⁷ Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije; dostupno na: <https://www.aa.gov.rs/>.

Ilustracija 5: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Institucionalni okvir



Izvor: Serbia 2015 Report, p. 57; Serbia 2016 Report, p. 62; Serbia 2018 Report, p. 76; Serbia 2019 Report, p. 82; Serbia 2020 Report, p. 100; Serbia 2021 Report, p. 121

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Administrativni kapaciteti

Nacionalna akademija za javnu upravu obezbedila je sledeće obuke:

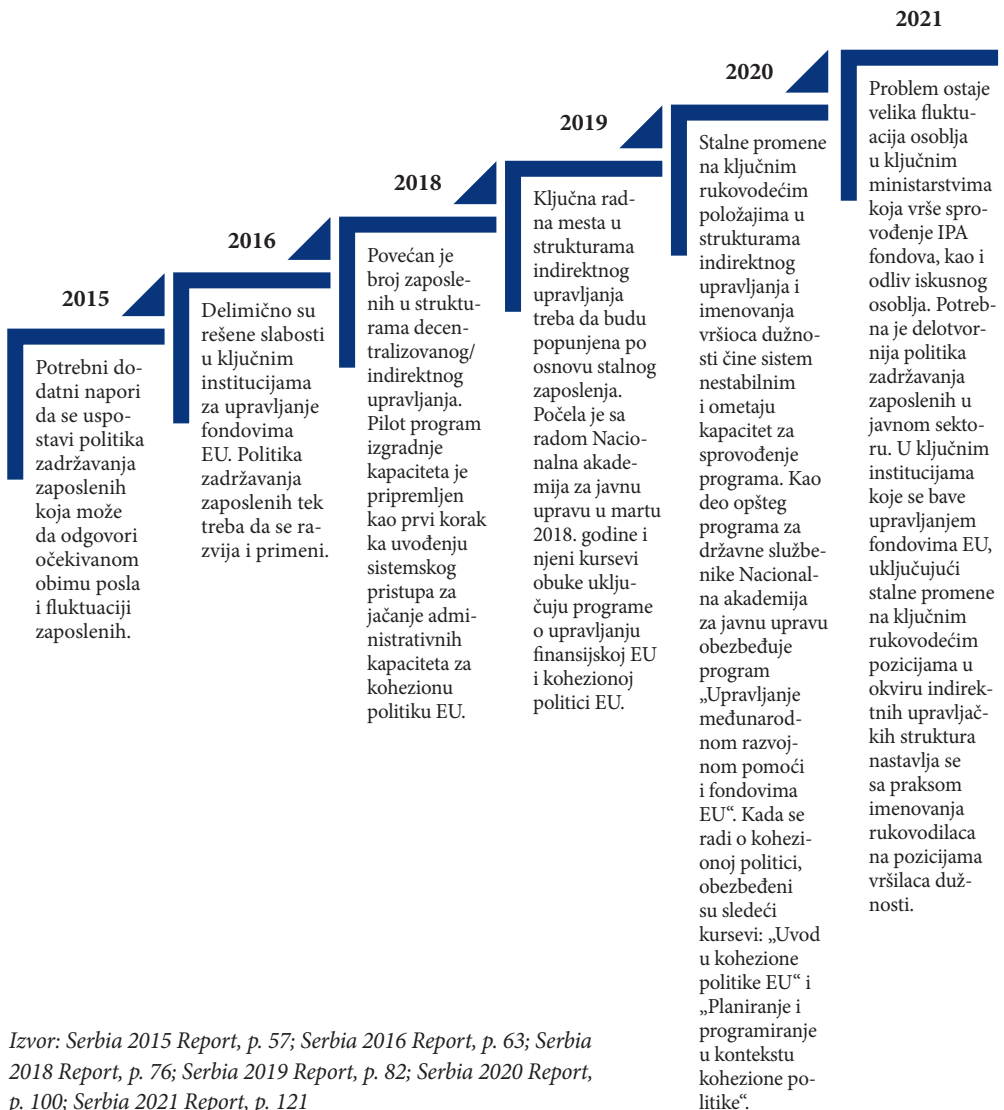
- upravljanje projektnim ciklusom;
- oslobođenje od PDV-a i carine u decentralizovanom/indirektnom upravljanju;
- ugovori o sredstvima u skladu sa PRAG-om;
- horizontalna pitanja za koordinate horizontalnih pitanja;
- ugovori o radu u skladu sa PRAG-om – tendering i evaluacija;
- tvining ugovori;
- ugovori o radu u skladu sa PRAG-om – implementacija ugovora;
- finansijsko upravljanje u IPARD-u;
- planiranje IPA i nacionalnog učešća u kontekstu indirektnog sistema upravljanja i kontrole;
- nepravilnosti u kontekstu IPA;
- sprovođenje interne revizije u kontekstu IPA;
- finansijsko upravljanje u kontekstu indirektnog sistema upravljanja i kontrole.

U planu je:

- izrada programa obuke pri Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, što je i potvrđeno usvajanjem Opšteg programa obuke državnih službenika za 2022. godinu, u okviru kog je predviđena i

- obuka pod nazivom „Ocena i praćenje kapitalnih projekata“, namenjena državnim službenicima iz jedinica za upravljanje projektima na nivou resornih ministarstava i drugih institucija;
- priprema sveobuhvatne politike za zadržavanje kadrova u okviru IPA strukture, u skladu sa merama koje budu donete na nacionalnom nivou za organe državne uprave i službe Vlade u kojima se, u skladu sa njihovim delokrugom, obavljaju poslovi državne uprave, koji se odnose na upravljanje sredstvima pretpriступne pomoći Evropske unije, au skladu sa ažuriranom procenom radnog opterećenja zaposlenih.

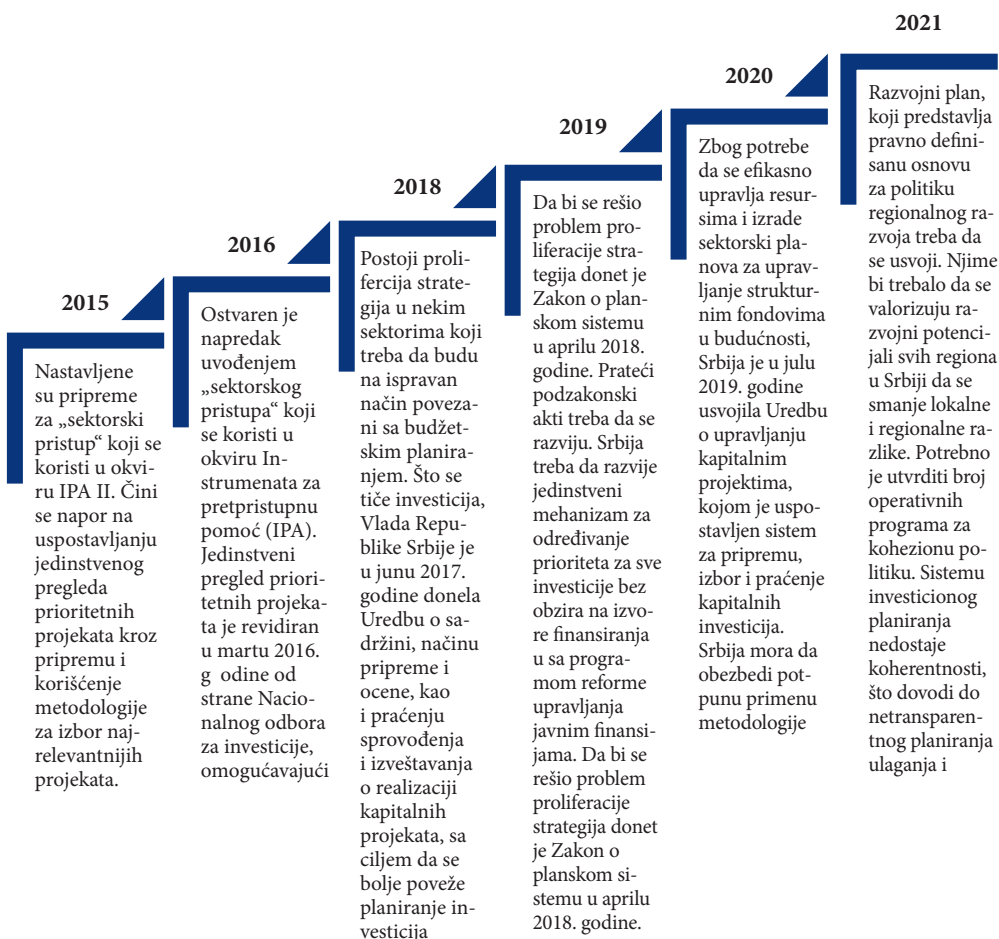
Ilustracija 6: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Administrativni kapaciteti



Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Programiranje

Plan razvoja Srbije nije donet.⁴⁸ U tom smislu ne mogu biti ni doneti planovi regionalnog razvoja regiona u Srbiji (na NUTS II nivou). Potencijali regiona u Srbiji su mapirani tokom 2017. godine za potrebe pripreme Strategije pametne specijalizacije Srbije (u daljem tekstu S4).⁴⁹ Predstavnici regionalnih razvojnih agencija, u regionima za koje je mapiranje rađeno, bili su delimično uključeni u proces preduzetničkog otkrivanja, kao krucijalni deo procesa koji je pratio izradu S4, i ne osaćaju vlasništvo nad procesom, niti rezultatima i nalazima S4.

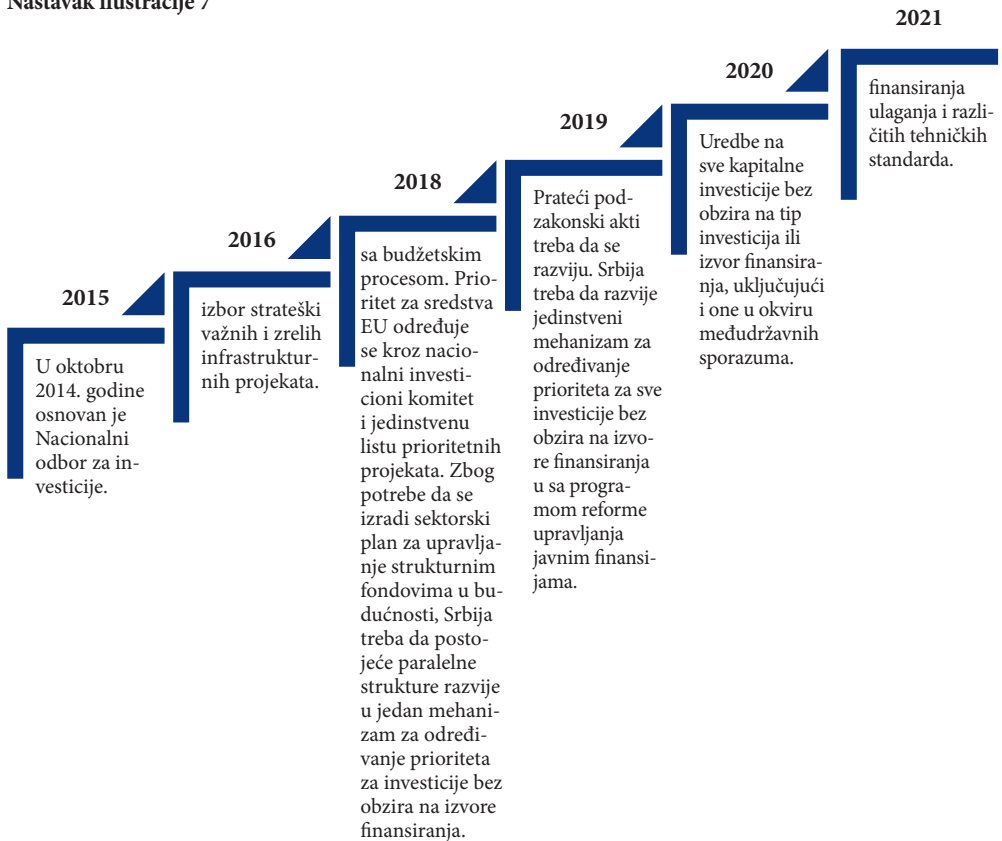
Ilustracija 7: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Programiranje



⁴⁸ Zakon o planskom sistemu Srbije, 2018, član 6.

⁴⁹ Vlada Republike Srbije (2020), *Strategija pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2027. godine*, „Službeni glasnik RS“, broj 21 od 6. marta 2020. godine; dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/21/3/reg>.

Nastavak ilustracije 7

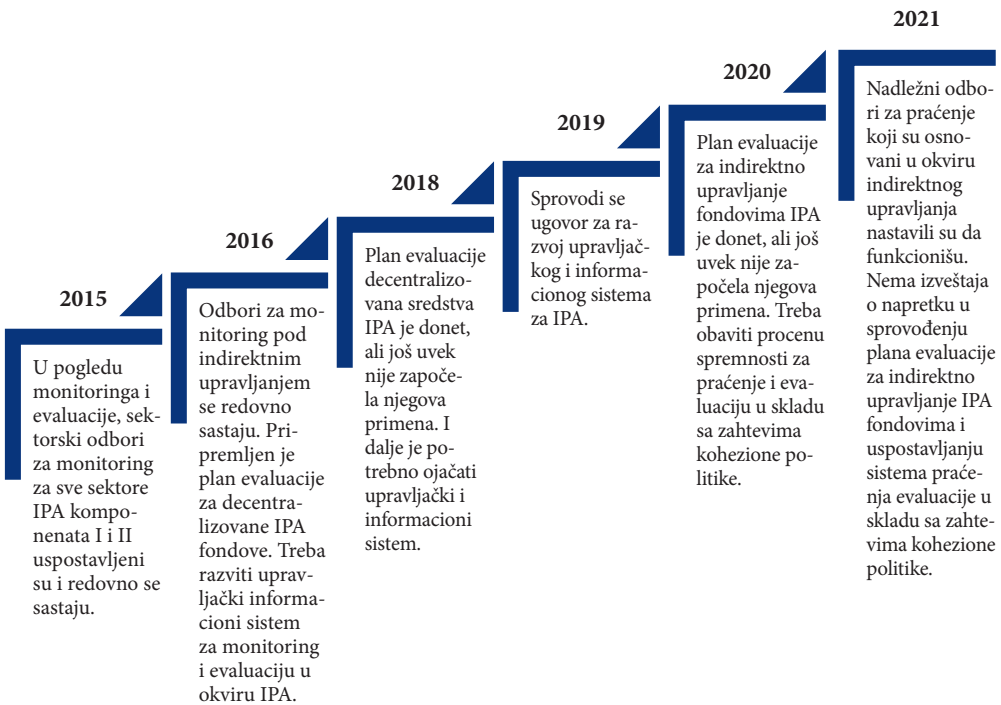


Izvor: Serbia 2015 Report, p. 58; Serbia 2016 Report, p. 63; Serbia 2018 Report, p. 76; Serbia 2019 Report, p. 82; Serbia 2020 Report, p. 100; Serbia 2021 Report, p. 121

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Praćenje i evaluacija

U planu je da MEI uspostavi za upravljanje ESI fondovima i da, do kraja 2022. godine, pripremi Nacrt zakona koji se odnosi na ovu oblasti. Nema izveštaja o napretku u sprovođenju evaluacije za indirektno upravljanje IPA fondovima i uspostavljanju sistema praćenja evaluacije u skladu sa zahtevima kohezione politike. U Izveštaju o napretku Srbije za 2019. godinu se konstatuje da se sprovodi ugovor za razvoj upravljačkog i informacionog sistema za IPA.

Ilustracija 8: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Praćenje i evaluacija



Izvor: Serbia 2015 Report, p. 58; Serbia 2016 Report, p. 63; Serbia 2018 Report, p. 76; Serbia 2019 Report, p. 82; Serbia 2020 Report, p. 101; Serbia 2021 Report, p. 121

Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Finansijsko upravljanje, kontrola i revizija

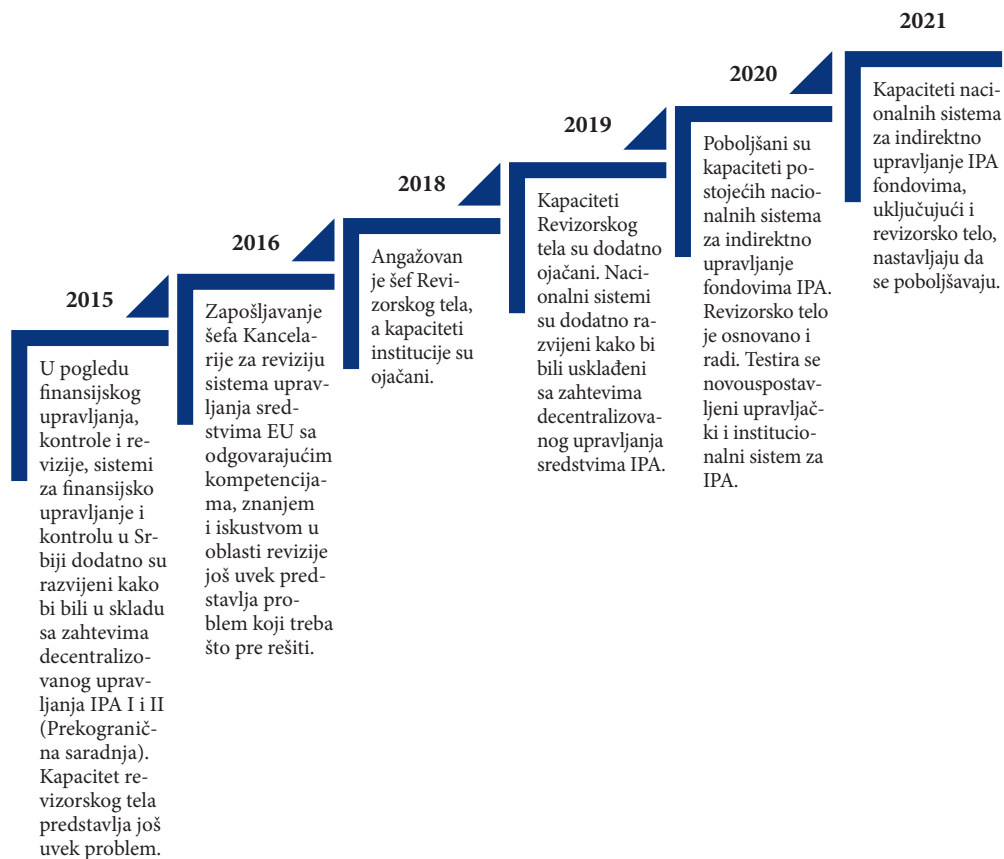
Reformske aktivnosti u sistemu upravljanja javnim finansijama su obuhvaćene revidiranim Programom reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2016. do 2020. godine. Ministarstvo finansija je izradilo Program za period od 2021. do 2025. godine.⁵⁰

Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine (u daljem tekstu: Program) je usvojen 24. juna 2021. godine. U skladu sa procedurom propisanim Zakonom o planskom sistemu, Ministarstvo finansija je, u saradnji sa drugim nadležnim institucijama, pripremio nacrt Izveštaja o realizaciji Programa za 2021. godinu.⁵¹

⁵⁰ Ministarstvo finansija Republike Srbije (2021), *Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025*; dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/yrndWJ_60ec21463954b.pdf.

⁵¹ Ministarstvo finansija (2021), *Nacrt Izveštaja o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama za 2021. godinu*; dostupno na: <https://mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/nacrt-izvetaja-o-realizaciji-programa-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-za-2021-godinu-1>.

Ilustracija 9: Izveštaj o napretku za Poglavlje 22 – Finansijsko upravljanje, kontrola i revizija



Izvor: *Serbia 2015 Report*, p. 58; *Serbia 2016 Report*, p. 63; *Serbia 2018 Report*, p. 76; *Serbia 2019 Report*, p. 82; *Serbia 2020 Report*, p. 101; *Serbia 2021 Report*, p. 121

Reforme u cilju uvođenja programskog budžeta, odnosno u cilju merenja učinaka, započete su u Republici Srbiji 2005. godine, a nakon godinu dana priprema, koncept programskog budžeta je uveden 2007. godine u četiri pilot ministarstva, a naredne godine i u jednu republičku upravu. Prvi pokušaji definisanja budžetskih programa su bili nesavršeni, ali su davali dobru polaznu osnovu za dalja poboljšanja podataka i metodologije.

Međutim, uloga budžeta kao instrumenta strateškog menadžmenta u javnom sektoru i dalje je bila po strani. Donošenje novog Zakona o budžetskom sistemu u 2009. godini je trebalo da predstavlja značajan iskorak u tom pravcu. Međutim, važnija reformrska rešenja najavljena su tek za period od 2015. godine.

Tokom 2006. godine, po prvi put je pet ministarstava (ministarstva zdravlja, privrede, vera, za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i trgovine, turizma i usluga) počelo svoje budžete da organizuje u skladu sa programskom strukturom (takozvani pilot programi). Ona je prikazana u budžetu za 2008. godinu. Ponovno pokretanje postupka je usledilo 2013. godine.

Ministarstvo finansija je formiralo Radnu grupu za uvođenje programskog budžeta. Rezultat njenog rada manifestovao se u vidu „Uputstva za izradu programskog budžeta“, koje je izdato u februaru 2014. godine. Njime se definiše metodologija programskog budžeta u Republici Srbiji. Od 1. januara 2015. godine su uspostavljeni programski budžet i indikatori performansi. Iako su neki pomaci u domenu reforme modela javnog budžetiranja u našoj zemlji već učinjeni, programska struktura budžeta i indikatori performansi su napredniji način planiranja i izvršenja budžeta u odnosu na postojeći. Međutim, preduslov za uspešno srednjoročno budžetiranje je kredibilan okvir za projektovanje budžetskih rashoda za finansiranje postojećih javnih politika, za koji smo naveli da još uvek nije upostavljen. Srbija je prve korake ka srednjoročnom budžetiranju napravila tokom 2010. godine, kada je uvedena praksa da Fiskalna strategija, godišnji izveštaj koji sačinjava Ministarstvo finansija i usvaja Vlada Republike Srbije, propisuje godišnje limite javnih sredstava koji će biti dati na raspolaganje različitim budžetskim korisnicima (na nivou budžetskih razdela).

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGHLAVLJE 22

Konstitutivna sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 je održana, u onlajn formatu, 26. novembra 2021. godine. Predloženi su novi članovi i potvrđeno je članstvo nekih od postojećih članova ove radne grupe. U periodu od novembra 2021. godine pa do trenutka pisanja ovog priloga, postoji veliko interesovanje, kako pojedinaca tako i institucija, za članstvo u ovoj radnoj grupi. U istom periodu se intenzivirano radilo na širenju saradničke mreže.

Članstvo u Radnoj grupi za Poglavlje NKEU su potvrdili dotadašnji članovi, predstavnici institucija: Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije (RARIS)⁵², Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED)⁵³, Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER)⁵⁴, Panonreg⁵⁵, Centar lokalne demokratije⁵⁶, Centar za razvoj građanskog društva (Protecta)⁵⁷ i Libertarijanski Klub (Libek)⁵⁸.

Novi članovi ove radne grupe, u predmetnom izveštajnom periodu, u svojstvu pojedinaca su: prof. dr Edvard Jakpin, ekonomista u oblasti regionalnog razvoja; prof. dr Imre Nađ, regionalni geograf; prof. dr Branislav Đurđev, demograf i dr Mihailo Brkić, ekonomista.

⁵² RARIS, Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije, <https://www.raris.org/>.

⁵³ NALED, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, <https://naled.rs/>.

⁵⁴ InTER, Institut za teritorijalni ekonomski razvoj, <http://www.lokalnirazvoj.org/>.

⁵⁵ Panonreg, <https://panonreg.rs/>.

⁵⁶ Centar lokalne demokratije, <http://lda-subotica.org/>.

⁵⁷ Protecta, Centar za razvoj građanskog društva, <https://www.protecta.org.rs/>.

⁵⁸ Libek, Libertarijanski Klub Libek je obrazovno istraživački centar, <https://libek.rs/>.

U svojstvu institucija, članovi Radne grupe za Poglavlje 22 su: Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja, REDASP⁵⁹, Srpska asocijacija regionalnih razvojnih agencija, SARRA⁶⁰, Centar za istraživanje javnih politika⁶¹, Evropski pokret – Leskovac⁶², Unija poslodavaca Srbije⁶³, Centar za regionalizam⁶⁴, Evropski pokret u Srbiji – Kruševac.

Saradničku mrežu čine institucije i pojedinci koji su aktivni u oblasti regionalne politike i regionalnog i lokalnog razvoja, ne samo u Srbiji, već i na nivou Zapadnog Balkana, ali i Evropske unije: Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, NALAS⁶⁵, Naučno tehnološki park, Beograd⁶⁶ i drugi.

U tabeli ispod je predstavljen pregled aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 22, u periodu od novembra 2021. godine pa do momenta pripreme ovog priloga.

Tabela 4: Aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 22

Datum	Aktivnost
26.11.2021.	Održana je konstitutivna sednica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 u onlajn formatu. Predloženi su novi članovi i potvrđeno je članstvo nekih od postojećih članova ove radne grupe.
15.12.2021.	Održana je tematska sednica radne grupe u Novom Sadu, u hibridnom formatu, na temu „Regionalne nejednakosti u post covid okruženju“. Link ka događaju: https://www.youtube.com/watch?v=8b9JWMBcs-w .
04.02.2022.	Napisan je i predstavljen predlog projekta pod nazivom „AI related regional development“. Predlozi i inicijative za izgradnju kapaciteta za planiranje regionalnog razvoja: Proces i politike regionalnog razvoja i inkorporiranje u institucionalnu infrastrukturu koja se u Srbiji gradi, a temelji se na razvoju ICT sektora.
20.02.2022.	Pripremljena je analitička studija na temu „Budget control methodology“ – na primeru sredstava koja se usmeravaju za regionalnih razvoj Srbije i prosleđena naručiocu (NKEU).
23-25.02.2022.	Sastanak Programskog saveta i Strateško planiranje
07.03.2022.	Pipremljen je predlog strukture časopisa, kalkulacija budžeta „Smart region“. Časopis će pokrivati teme relevantne za Klaster 5.

⁵⁹ Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja, REDASP, <http://www.redasp.rs/>.

⁶⁰ Srpska asocijacija regionalnih razvojnih agencija, SARRA, <https://sarra.rs/sr/>.

⁶¹ Centar za istraživanje javnih politika, <https://publicpolicy.rs/>.

⁶² Evropski pokret u Srbiji – Leskovac, <https://epusles.org/>.

⁶³ Unija poslodavaca Srbije, <https://www.poslodavci.rs/>.

⁶⁴ Centar za regionalizam, <http://centarzaregionalizam.org.rs/>.

⁶⁵ Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, <http://www.nalas.eu/>.

⁶⁶ Naučno tehnološki park, Beograd, <https://ntpark.rs/>.

Datum	Aktivnost
07.03.2022.	Istraživanje na temu efikasnosti utrošenih EU sredstava na regionalni razvoj Srbije je prosleđeno Državnoj revizorskoj instituciji u cilju analitičke podloge za projekat „Uticaj regionalnog razvoja na demografska kretanja u Republici Srbiji“ koji vodi DRI.
09.03.2022.	Sastanak Programskog saveta
23.03.2022.	Nastup na konferenciji „Cirkularna ekonomija, zapošljavanje i digitalizacija u svetlu konferencije o budućnosti Evrope“. Link ka konferenciji https://youtu.be/ktHyLsVMGZ0?t=8687 .
10.04.2022.	Pripremljen Akcioni plan Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 za 2022-2023. godinu.
05-10.04.2022.	Doprinosi za godišnji izveštaj za Poglavlje 22 na osnovu Economic Criteria and Standards Consultations – call for written contributions on 2022 Serbia Annual Report – separatne konsultacije sa članovima radne grupe.
15.04.2022.	Pripremljen prilog za Knjigu preporuka NKEU za 2021. godinu.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

U tabeli je dat pregled najrelevantnijih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 za 2021. godinu, kao i evaluacija istih za predmetni izveštajni period.

Tabela 5: Evaluacija dosadašnjih preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 22

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
Zakonodavni okvir	
Uspostavljen zakonodavni okvir za uvođenje kohezione politike EU	
Radna grupa ističe da Zakon o sistemu za upravljanje fondovima kohezione politike Evropske unije u Republici Srbiji treba da utvrdi ulogu regionalnih razvojnih agencija u sistemu planiranja i sprovođenja projekata finansiranih iz kohezionih fondova, kao pitanje od posebnog interesa. Iz razloga ekonomičnosti i efikasnosti i korišćenja postojećih kapacita, potrebno je	Preporuka se sprovodi i treba da ostane na snazi. Potrebno je intenzivnije nastaviti sa sličnim aktivnostima. Organizovana je tematska radionica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 na temu „Politike i instrumenti regionalnog razvoja u post-kovid okruženju“. ⁶⁷

⁶⁷ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Radna grupa za Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata (2021), Tematska radionica „Politike i instrumenti regionalnog razvoja u post-kovid okruženju“, Novi Sad; <https://eukonvent.org/politike-i-instrumenti-regionalnog-razvoja-u-post-kovid-okruzenju/>. Snimak skupa možete pogledati ovde: <https://www.youtube.com/watch?v=8b9JWMBcs-w&t=180s>.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
koristiti postojeće nacionalne institucije za korišćenje kohezionih fondova. ⁶⁸	
Pitanje regionalnih planova razvoja, kao i uloga Razvojne agencije Srbije i regionalnih razvojnih agencija u planskom sistemu, nije ni dotaknuto. ⁶⁹	<p>Preporuka se sprovodi i treba da ostane na snazi. Potrebno je intenzivnije nastaviti sa sličnim aktivnostima.</p> <p>Organizovana je tematska radionica Radne grupe NKEU za Poglavlje 22 na temu „Politike i instrumenti regionalnog razvoja u post-kovid okruženju“. Budući da je na radionici predstavljen proces izrade Plana razvoja AP Vojvodine⁷⁰, pitanje regionalnih razvojnih planova je inicirano kao jedna od tema kojom se u budućnosti treba baviti.</p>
Uspostavljen zakonodavni okvir kojim se osigurava sufinansiranje i fleksibilnost budžeta	
<p>Uspostavljen zakonodavni okvir kojim se osigurava sufinansiranje i fleksibilnost budžeta.⁷¹</p> <p>Radna grupa NKEU za Poglavlje 22 konstatuje znatan napredak u sistemu upravljanja javnim finansijama zahvaljujući sprovođenju Reforme upravljanja javnim finansijama, kao dela Reforme javne uprave. Reformske aktivnosti u sistemu upravljanja javnim finansijama su obuhvaćene revidiranim Programom reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2016. do 2020. godine. Ministarstvo finansija je pristupilo izradi novog Programa za period od 2021. do 2025. godine.</p>	<p>Preporuka je delimično sprovedena.</p> <p>Usvojen je Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025.⁷²</p>

⁶⁸ Lazarević, G. (2021), *Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*, u Dragojlović, N. „Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2020“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd, str. 224; dostupno na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Knjiga-nacionalnog-konventa-2020_Web.pdf.

⁶⁹ *Zakon o planskom sistemu Srbije* (2018), „Službeni glasnik RS“, br. 30/2018, član 5; dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>.

⁷⁰ *Plan razvoja AP Vojvodine 2020-2030*, 2021.

⁷¹ *Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*, u Dragojlović, N. „Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2020“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd, 2021, str. 226; dostupno na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Knjiga-nacionalnog-konventa-2020_Web.pdf.

⁷² Ministarstvo finansija (2021), *Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025*; dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/yrndWJ_60ec21463954b.pdf.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
<p>U pripremi je izrada integrisane baze podataka o investicionim projektima koja obuhvata jedinstvenu listu prioriternih projekata (<i>Single Project Pipeline</i>), a koja će od 2022. godine biti u funkciji.</p>	<p>Baza nije u funkciji. Preporuka nije sprovedena i ostaje na snazi.</p> <p>Preduslov za ovu aktivnost je donošenje Plana razvoja Srbije, Strategije regionalnog razvoja Srbije, planova regionalnog razvoja regiona u Srbiji (na NUTS II nivou), kao i Strategije pametne specijalizacije na NUTS II nivou.</p>
Završeno usklađivanje pravnih propisa u oblasti javnih nabavki sa propisima EU	
<p>Na predlog Kancelarije za javne nabavke, Vlada RS je, u novembru 2019. godine, usvojila Program razvoja javnih nabavki za period 2019-2023. godine koji definiše javnu politiku u oblasti javnih nabavki za petogodišnji period. Ovaj program se sastoji od četiri posebna cilja i jednog opšteg cilja „Dalji razvoj modernog i efikasnog sistema javnih nabavki“. Smernice za poboljšanje zelenih javnih nabavki su izrađene i objavljene na sajtu Kancelarije za javne nabavke</p>	<p>Dalje usklađivanje sa direktivama Evropske unije je izvršeno usvajanjem Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 91/19), 24. decembra 2019. godine.</p> <p>Novi Zakon o javnim nabavkama je stupio na snagu 1. januara 2020. godine, a počeo je sa primenom od 1. jula 2020. godine.</p> <p>Takođe, uspostavljen je i novi Portal javnih nabavki koji je usklađen sa novim zakonodavnim okvirom.</p>
Imenovane institucije i tela za sprovođenje kohezione politike	
<p>OCD nemaju dostupnih informacija o aktivnostima vezanim za sprovođenje ove mere.</p>	<p>Preporuka se tiče pronalaženja načina da se dođe do dostupnih informacija o aktivnostima vezanim za sprovođenje ove mere i ona, u posmatranom izveštajnom periodu, nije sprovedena.</p> <p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa.</p>
Određena tela za upravljanje operativnim programima	
<p>Nije bilo aktivnosti za ovu meru.</p>	<p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa.</p>
Uspostavljena politika zadržavanja kadrova kako bi se osigurala efikasna apsorpcija EU fondova	
<p>Vlada Republike Srbije je, 8. aprila 2021. godine, usvojila Strategiju reforme državne uprave za period od 2021. do 2030. godine sa Akcionim planom za period od 2021. do 2025. godine.</p>	<p>Preporuka je delimično sprovedena. Imajući u vidu da je planirano da se pripremi sveobuhvatna politika za zadržavanje kadrova u okviru IPA strukture, u skladu sa merama koje budu donete na nacionalnom nivou za organe državne uprave i službe Vlade.</p>

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU	EVALUACIJA PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU ZA 2021. GODINU
Sprovođenje programa izgradnje kapaciteta za institucije i tela uključena u sprovođenje kohezione politike	
<p>Na sajtu Nacionalne akademije za javnu upravu (u daljem tekstu NAJU) dostupne su dve onlajn obuke koje su u vezi sa evropskim integracijama:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i • Kohezionna politika EU. 	<p>NAJU je organizovala veliki broj obuka na temu sprovođenja kohezione politike. Preporuka je sprovedena u potpunosti. Izuzev dela koji se tiče potrebe da se obuke prošire i na pripremu planskih dokumenata u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije.</p>
Pripremljeni nacrti OP za sprovođenje kohezione politike	
<p>Nije bilo aktivnosti za ovu meru.</p>	<p>Potrebno je insistirati na donošenju Plana razvoja Srbije, Strategije regionalnog razvoja regiona Srbije (na NUTS II nivou)</p> <p>Kao i na izradi Strategije pametne specijalizacije na NUTS II nivou, kao preduslovu za pripremanje nacрта OP za sprovođenje kohezione politike.</p> <p>Potrebno je raditi na kanalima koji obezbeđuju dostupnost informacija ovog tipa.</p>

PREPORUKE RADNE GRUPE ZA 2022. GODINU

Srbija nije napravila značajniji napredak u 2021. godini u izgradnji kapaciteta za realizaciju prioritetnih zadataka iz oblasti regionalne politike. Najveći problemi se odnose na neizgrađenost i nezaokruženost institucionalnog i strateškog okvira regionalne politike.

Ne postoji strateški okvir regionalne politike, jedan broj zakonskih rešenja (Zakon o regionalnom razvoju Srbije iz 2009. godine) se sprovodi ili delimično ili se uopšte ne sprovodi.

Podzakonski akti o merenju stepena razvijenosti su nesinhronizovani, naime usvojena Metodologija za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica iz 2015. godine se ne primenjuje, primenjuju se akti koji su bazirani na metodološkim rešenjima koji su stavljeni van snage. Institucionalni kapaciteti u Vladi za sprovođenje regionalne politike su nedovoljni, sa pomešanom i nejasnom podelom nadležnosti, obaveza i odgovornosti.

Preporuke su usmerene ka:

- uspostavljanju jasne vertikalne i horizontalne prohodnosti nadležnosti, obaveza i odgovornosti svih nosilaca sprovođenja regionalne politike, sinhronizaciji podsticajne politike, sektorskih i regionalnih mera;
- izgradnji i unapređenju kapaciteta na centralnom i regionalnom nivou u oblasti sprovođenja regionalne politike i strukturnih instrumenata;
- jasnoj podeli nadležnosti institucija na centralnom nivou, posebno između ministarstava;
- donošenju strateškog okvira politike regionalnog razvoja Srbije sa akcionim planom za naredni period, koji bi uključio i kohezionu politiku: donošenje Plana razvoja Srbije, izmene i dopune Zakona o regionalnom razvoju, Investicionog plana, planova razvoja regiona u Srbiji na NUTS II nivou, Strategija pametne specijalizacije na NUTS II nivou;
- u okviru kohezione politike je potrebno sistemski precizirati rešenja sufinansiranja i sprovođenja višegodišnjih operativnih programa;
- donošenju svih podzakonskih akata za implementaciju zakona o regionalnom razvoju, kojima će se definisati kriterijumi, jasna metodologija i instrumenti merenja regionalnih razlika, precizirati mehanizmi regionalne politike, odrediti nadležnosti institucija, finansiranje, programska dokumenta, sistem podsticaja i slično;
- analitičkom i kadrovskom jačanju nadležnih institucija na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, posebno jačanje analitičkih jedinica u ministarstvima za praćenje efekata podsticajne politike, kao i redovno izveštavanje;
- analitičkom i kadrovskom jačanju mreže instituta u Srbiji u procesu njihove transformacije ka transdisciplinarno profilisanim institutima, kroz spajanje STEM i STEAM znanja, u svrhu ostvarivanja ciljeva ravnomernijeg regionalnog razvoja Srbije kroz podsticanje razvoja prioriternih oblasti 4S, kao i kroz primenu veštačke inteligencije;
- naporima da se podstakne razvoj inovativnih kapaciteta u manje razvijenim regionima Republike Srbije, kroz prilagođavanje instrumenata i politika u okviru razvoja prioriternih oblasti identifikovanih u okviru 4S, budući da mnogi od projekata usmerenih ka tom tipu problema, nisu dali efekte;⁷³

⁷³ Program ranog razvoja, s druge strane, nije postigao isti uspeh. Podsećanja radi, reč je o programu koji ima za cilj da podstakne razvoj preduzetništva i kulture inoviranja, kroz podsticanje novih i mladih privrednih aktera da razvijaju svoje inovativne ideje i projekte. Udeo projekata po regionima kreće se u rasponu od 10% u regionu južne i istočne Srbije, do 13% u regionu Vojvodine. Međutim, u slučaju zapadne Srbije i Šumadije, obeshrabruje to što se, od ukupno odobrenih projekata, tek oko 4% odnosi na projekte iz Programa ranog razvoja.

- efikasnijoj vertikalnoj i horizontalnoj koordinaciji regionalne politike kroz veću iskorišćenost regionalnih razvojnih agencija (RRA) i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj (KLER), kako bi se regionalna politika što više približila građanima.

Pored toga, potrebno je:

- uskladiti podsticajnu politiku i instrumente regionalne politike sa zahtevima EU u smislu programiranja i principa partnerstva;
- povećati transparentnost informacija i podataka koji se odnose na projekte koji se finansiraju kroz IPA CBC programe, kako bi bilo moguće uraditi njihovu procenu efekata na smanjenje regionalnih nejednakosti u Srbiji;
- u okviru Evropskog pokreta u Srbiji formirati Analitički centar za praćenje efekata regionalne i kohezione politike EU na smanjenje regionalnih dispariteta u Srbiji (Analitički centar za Poglavlje 22). Osnovni zadatak takvog Analitičkog centra je sistematsko praćenje regionalnih ekonomskih i socijalnih efekata programa koji se finansiraju iz fondova EU;
- u okviru metodologije praćenja realizacije Akcionog plana za period 2020-2022. godine za primenu Strategije razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2020-2025. godine, posebno ugraditi regionalnu dimenziju, odnosno sagledavati realizaciju zacrtanih zadataka u kontekstu obezbeđivanja preduslova za policentrični razvoj Srbije;
- usmeriti politike i instrumente regionalnog razvoja ka razvoju endogenih potencijala regiona, primarno u humani kapital regiona;
- razvijati kulturu preduzetništva, posebno kulturu inoviranja i finansijske pismenosti za sve aktere u oblasti regionalnog razvoja;
- inicirati izradu Strategija pametne specijalizacije za Srbiju na NUTS II nivou, budući da je postojanje S3 uslova za korišćenje sredstava iz ESI fondova.