

Владимир М. Павловић
и тим Топличког центра
за демократију и људска права

ЕВРОПСКИ ПУТ РАЗВОЈА
ЛОКАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ

Европски пут развоја локалних заједница у Србији

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље

www.topcentar.org.rs

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милан Аксентијевић

Аутор

Владимир М. Павловић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-910513-3-4

Тираж

1.000 примерака

Припрема и штампа

Досије студио, Београд

Издавање ове публикације омогућио је Међународни центар Олоф Палме средствима шведске међународне развојне агенције Сиде.

This publication is made possible by the support of the Olof Palme International Center with funds of Sida – Swedish International Development Cooperation Agency.

Владимир М. Павловић
и тим Топличког центра
за демократију и људска права

ЕВРОПСКИ ПУТ РАЗВОЈА
ЛОКАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА У
СРБИЈИ

Прокупље 2009

Садржај

Предговор	9
-----------------	---

ДЕО ПРВИ ЕВРОПСКА УНИЈА НА ДЛАНУ

1. Како и зашто Европска унија? Какав је њен значај?.....	13
2. Институције и саветодавна тела ЕУ	19
2.1. Институције Европске уније.....	21
2.1.1. Европски савет.....	22
2.1.2. Савет министара Европске уније.....	25
2.1.3. Европски парламент.....	27
2.1.4. Европска комисија	29
2.1.5. Европски суд правде	32
2.1.6. Европски ревизорски суд.....	34
2.2. Саветодавна тела ЕУ	34
2.2.1. Европски економски и социјални комитет	34
2.2.2. Комитет региона Европске уније	35
3. Извори права Европске уније.....	36
3.1. Уредбе (<i>regulations</i>).....	37
3.2. Упутства (<i>directives</i>)	37
3.3. Одлуке (<i>decisions</i>)	38
3.4. Препоруке (<i>recommendations</i>) и мишљења (<i>opinions</i>) .	39
4. Споразум о стабилизацији и придруживању.....	39

ДЕО ДРУГИ

ПРОГРАМИ И ФОНДОВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДОСТУПНИ
ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ У ПЕРИОДУ 2007–2013

1. Увод у програме и фондове Европске уније	47
2. Екстерни програми Европске уније	48
2.1. Инструмент за предприступну помоћ ИПА 2007–2013	48
2.1.1. Компонента 1 – Подршка транзиционом процесу и изградња институција	50
2.1.2. Компонента 2 – Регионална и прекогранична сарадња	51
2.1.2.1. Програм прекограничне сарадње Бугарска – Србија	52
2.1.2.2. Програм Југоисточне Европе (SEE)	54
2.2. Како користити средства ИПА?	57
2.2.1. Знање као предуслов	59
2.2.2. Могући проблеми	60
2.2.3. Како даље	61
3. Интерни програми Европске уније доступни Републици Србији	62
3.1. Програм Европске заједнице за запошљавање и социјалну солидарност – Прогрес	63
3.2. Седми оквирни програм за истраживање и развој – FP 7	65
3.3. Програм Култура	67
3.4. Трансевропска шема мобилности студената универзитета – Темпус	68
3.5. Програм Омладина	69

ДЕО ТРЕЋИ
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРОЦЕСУ
ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

1. Предности за локалне самоуправе у процесу европских интеграција	75
2. Способност и могућност апсорпције средстава	76
3. Основни предуслови за добро организовање на локалном нивоу	78
3.1. Елементи за боље коришћење средстава ЕУ.....	78
3.2. Јавност у раду	79
3.3. Важност процедура	80
3.4. Организовање тимова на локалном нивоу	81
4. Уместо закључка	83

Предговор

Европске интеграције су вишеслојни процес дубоких политичких, економских, правних, социјалних и културних промена у Србији. На жалост, тај се процес исувише често сматра питањем тзв. високе политике. Многи верују да се он тиче само политичких елита у Београду и Бриселу. Погрешано је уверење да интеграција зависи само од државне администрације на централном нивоу која, уско сарађујући са „еврократама“ (европским бирократама), примењује утврђене и одређене „инструкције“ и секторске политике. Улогу и позицију локалних заједница и самих грађана у овом процесу многи сматрају споредном, а то није добро ни за успех самог процеса европских интеграција. Покушај вештачког одвајања регионалног и локалног нивоа од интеграционих процеса води ка стварању одвојених политичких и административних елита на централном нивоу, неспремних за комуникацију са грађанима којима треба да служе и неспособних да решавају проблеме и одговарају на захтеве грађана који су их изабрали.

Европска унија (ЕУ) у процесу креирања и примене својих практичних политика примењује начело да се питања решавају на нивоима који су најближи грађанима (начело субсидијарности). Локалне заједнице и грађани су, стога, истовремено први носиоци и крајњи корисници процеса европских интеграција у Србији, они треба да развију визију заједнице у којој живе и којој припадају и доприносе решавању проблема и побољшавању квалитета живота. Европске интеграције само потпомажу ове процесе и пружају им додатни квалитет. ЕУ не покушава да директно примени свој правни систем у живот нове чланице, она стреми да пренесе европске стандарде, вред-

ности и идеале у домаћу практичну политику и управу на свим нивоима – од централног до локалног.

Суштински, процес придруживања ЕУ представља постепено прерастање Србије у бољу, модерну европску државу. У том смислу, европске вредности о којима толико често говоримо и слушамо, не представљају споља наметнути стандард, него квалитет који желимо да постигнемо себе ради. Зато је ЕУ модел коме се тежи, али и истовремено инструмент, средство којим се до тог модела долази. Европске интеграције као модел и инструмент – то су два аспекта којима се овај водич бави, и то са становишта локалних самоуправа.

Овај водич, иначе део пројекта „Топлица у европским интеграцијама“, који Топлички центар за демократију и људска права реализује уз подршку Међународног центра Улоф Палме (The Olof Palme International Center), којем се овом приликом захваљујемо, садржи кратке, једноставне и прегледне информације. Текстови који вам стоје на располагању нису академски. Овде нећете наћи сложене обраде појмова и уопштене, апстрактне анализе. Редови који следе нуде сажете, конкретне, разумљиве и употребљиве информације, који ће, пре свега, бити од користи локалним самоуправама и локалним заједницама у Србији.

У Прокупљу, децембра 2008. године

Приређивачи

ДЕО ПРВИ
ЕВРОПСКА УНИЈА НА ДЛАНУ

1. Како и зашто Европска унија? Какав је њен значај?

*Ништа се не ствара без људи,
ништа не траје без институција.*

*Жан Моне (1888–1979),
француски политичар,
један од креатора Европске уније*

Европска унија (ЕУ), настала из идеје о подизању Европе из материјалног и духовног безнађа после светског рата, данас је „ексклузивни клуб“ који обухвата 27 земаља и више од пола милијарде становника. Како објаснити успех овог европског пројекта који траје већ пола века, ако се узме у обзир да је у питању организација којој – по институционалној структури и начину функционисања – нема сличне у историји? „Европска јединствена држава“, то засигурно у овом тренутку није, иако се воде жустре расправе око тога да ли се у том правцу креће; може се поуздано рећи да је ЕУ међународна организација, али битно другачија од свих организација које познајемо. У сваком случају, нећемо погрешити ако кажемо да смо савременици једне супранационалне организације, чији институционални и функционални основ представља сплет наднационалних и међувладиних органа и процедура за доношење одлука, различите садржине и обавезности за чланице.

Идеја о уједињеној Европи сеже дубоко у историју европске цивилизације. Концепт јединствене Европе се разликовао у зависности од историјског тренутка и чињенице ко су били његови носиоци. Многи државници, филозофи, војсковође и

уметници су вековима нудили своје визије јединствене Европе. Трагични сукоби европских држава у Првом и у Другом светском рату усмерили су дипломате и политичаре почетком педесетих година 20. века на проналажење механизма којима би био обезбеђен трајан мир у Европи.

Идеје уједињењене Европе, мира и просперитета, и надање одлучност да се ови идеали постигну искључиво мирним путем, изродиле су стварање Европске заједнице за угља и челик. Жан Моне, чувени француски политичар и економиста, предложио је француском министру спољних послова Роберту Шуману стварање заједничке власти над производњом угља и челика између Француске и Немачке, уз могућност да им се и друге земље придруже. Предлог о стварању Европске заједнице за угља и челик, који је познат под називом Шуманова декларација, представљен је јавности 9. маја 1950. године. Тај датум означава се данас као Дан Европе јер се сматра да су тада постављени темељи процесу стварања ЕУ. Немачка, Француска, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија, на темељу Шуманове декларације, одлучују да 1951. године у Паризу оснују Европску заједницу за угља и челик (ЕЗУЧ). Циљ те заједнице био је да се производња угља и челика стави под контролу заједничких институција како би се избегло избијање нових сукоба.

С обзиром на то да се искуство у вези са функционисањем Заједнице за угља и челик показало као позитивно, истих шест земаља је одлучило да 1957. године потпише уговор у Риму. Уговором из Рима су основани Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (ЕУРОАТОМ). ЕУРОАТОМ је заједница која је основана на истом принципу као и Европска заједница за угља и челик, само је област њеног деловања била везана за производњу атомске енергије. Европска економска заједница (ЕЕЗ) основана је са циљем свеопштег економског повезивања ових шест земаља и самим тим превазилажења дотадашњег оквира сарадње, који се односио искључиво на производњу угља, челика и атомске енергије. Огроман успех који су постигла ова три уговора су довели до иниција-

тиве чији је резултат било стварање заједничког институционалног оквира за све три заједнице и рађање тзв. Европске заједнице. Напредак који је уследио довео је до стварања Европске уније какву познајемо данас.

Питања ширења ЕУ неизоставан су пратилац њеног развоја. Проширење ЕУ је процес примања у пуноправно чланство нових земаља Европе. Основни циљеви политике проширења ЕУ јесу безбедност, стабилност и благостање на европском континенту. Од оснивања Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године ЕУ се ширила у шест таласа. Први талас проширења десио се 1973. године када су нове чланице постале Данска, Ирска и Велика Британија, а последње, шесто проширење ЕУ означило је улазак у чланство, две нама суседне и блиске земље, Бугарске и Румуније, 1. јануара 2007. године. Интересантно је поменути да је, у оквиру једног таласа проширења, Европска унија највећи број нових земаља чланица добила 2004. године. Тада су балтичке државе, земље средње и јужне Европе постале чланице. Укупно десет нових чланица је тада приступило ЕУ, а то су: Литванија, Летонија, Естонија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Кипар и Малта.

Европска заједница, утемељена на три Оснивачка уговора (ЕЗУЧ, ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ), је током развоја и продубљивања интеграција претрпела измене и допуне у својој институционалној структури, правном оквиру и начину доношења одлука. После потписивања у Луксембургу, 1987. године, ступио је на снагу Јединствени европски акт којим је омогућено стварање јединственог тржишта, оснажена улога појединих институција Уније и проширене области заједничке сарадње.

У Мастрихту је 1992. године потписан Уговор о стварању Европске уније, који је тада представљао најзначајнији корак ка политичкој интеграцији земаља чланица. Потписивањем Уговора из Амстердама, 1997. године, направљен је значајан корак ка дефинисању Европске одбрамбене политике. Уговором из Амстердама уведена је и функција Високог представника ЕУ за спољне послове. У фебруару 2001. године усвојен је Уговор

из Нице, који је имао задатак да припреми институције ЕУ за велико проширење од 10 нових чланица из 2004. године.

На Самиту шефова држава и влада земаља ЕУ, одржаном у Лакену у децембру 2001. године, донета је одлука да у фебруару 2002. године почне са радом Конвент. Конвент је представљао тело које је имало јасан и ограничен мандат – да креира предлог Устава Уније који би требало да замени уговоре у којима су постављена начела и принципи функционисања ЕУ. Конвент је у јуну 2003. године представио текст предлога Уговора о уставу ЕУ, али овај документ није добио подршку грађана свих земаља чланица, те је ЕУ наставила да функционише према правилима дефинисаним у њеним базичним уговорима.

Пошто ЕУ није држава која настоји да замени већ постојеће државе нити је она организација искључиво за међународну сарадњу, представља стварно јединствен институционални оквир. Жак Делор, бивши председник Европске комисије, описао је ЕУ као „недефинисани политички објекат“ где су њене државе чланице основале заједничке институције којима делегирају део свог суверенитета како би одлуке које се доносе о конкретним питањима од заједничког интереса (на нивоу ЕУ) могле бити демократски доношене и ефикасније примењене.

Европска заједница/унија се сваки пут изнова трансформише, мења и прилагођава, градећи своје темеље се на низу уговора – од Париских и Римских из педесетих година прошлог века до оних потписаних у Мастрихту (када је Европска унија створена), Амстердаму и Ници, преко покушаја Устава па све до актуелног предлога Лисабонског уговора. У тренуцима када Топлички центар за демократију и људска права објављује ову публикацију, земље чланице ЕУ се налазе у процесу расправе на свим нивоима о покушају новог уговорног утемељења Уније. Уз проблеме са ратификацијом Лисабонског уговора (који је требало да ублажи неуспех са Уставом и буде одговор на изазове са којима се ЕУ суочава у новом миленијуму) и неочекиваном и надолazeћом Светском економском кризом, остаје да се види како ће ЕУ превазићи ове изазове. Стрпљивим преговарањем,

реалним приступом и креативношћу до сада је увек успевала, нема ни једног разлога да и у овом случају буде другачије.

Основни циљеви ЕУ су:

- ☑ промовисање мира у Европској унији и свету;
- ☑ промовисање вредности Уније;
- ☑ подстицање привредног и друштвеног развоја кроз постојање јединственог унутрашњег тржишта где је конкуренција слободна и скоро неограничена;
- ☑ промовисање економске кохезије и солидарности између држава чланица; заштита човекове околине;
- ☑ потврђивање властитог идентитета на међународној сцени вођењем заједничке спољне и безбедносне политике и
- ☑ очување и даљи развој Уније као простора слободе, безбедности и правде, на коме је омогућено слободно унутрашње кретање људи.

Основне вредности које деле све државе чланице, а на којима почива ЕУ јесу: поштовање људског достојанства, слободе, демократије, равноправности, владавине права и људских права, укључујући и права мањина. Главни значај ЕУ састоји се у томе што је она пример, који у пракси доказује, да је путем економског повезивања држава и заједничким вредностима могуће постићи политичке циљеве мира, стабилности и благостања.

ЕУ је основана после два светска рата са намером да се спречи избијање нових оружаних сукоба на територији Западне Европе, а пре свега између Француске и Немачке. Више од педесет година касније може се рећи да је тај основни циљ у потпуности остварен, јер је данас скоро немогуће замислити оружани сукоб између те две земље или између осталих држава чланица. Често се каже да је ЕУ „метод за ширење мира“ – једини успешан пример те врсте у савременим међународним

односима. За читав простор бивше Југославије и Балкана је од пресудне важности приступање ЕУ, јер би тада, први пут у историји овог нестабилног подручја, питање државних граница (око којих су вођени толики ратови) било релативизовано на један потпуно нови начин.

За Србију сам процес интеграције, а у будућности и пуноправно чланство у ЕУ представља велики напредак, због јачања и стабилности институција система, боље владавине права и развоја уређене функционалне тржишне привреде. Улазак у ЕУ би омогућио Србији бржи друштвени и економски развој, с једне стране, због повећаног прилива страних директних инвестиција (које би биле последице смањеног ризика улагања у Србију као земљу чланицу ЕУ), и с друге стране због слободног приступа Србије јединственом европском тржишту, као и структурним и кохезионим фондовима ЕУ.

- ☑ 1949. – 10 држава: Белгија, Данска, Француска, Холандија, Ирска, Италија, Луксембург, Норвешка, Уједињено Краљевство и Шведска стварају прву политичку организацију у Европи – Савет Европе
- ☑ 1950, 9. мај – Шуманова декларација (данас се тај датум прославља и као Дан Европе)
- ☑ 1951. – Уговором из Париза, 6 држава: Белгија, Француска, Холандија, Италија, Луксембург и Савезна Република Немачка стварају Европску заједницу за угаљ и челик
- ☑ 1957. – Уговорима из Рима, 6 држава: Белгија, Француска, Холандија, Италија, Луксембург и Савезна Република Немачка оснивају су Европску економску (ЕЕЗ) и Европску заједницу за атомску енергију (ЕУРОАТОМ)
- ☑ 1973. – Европска економска заједница има 9 чланица – придружују јој се још 3 државе: Велика Британија, Ирска и Данска
- ☑ 1981. – Европска заједница има 10 чланица – придружује јој се Грчка

- ☑ 1986. – Европска заједница има 12 чланица – придружују јој се Шпанија и Португалија
- ☑ 1986 – У Луксембургу је потписан Јединствени европски акт
- ☑ 1992. – Уговором из Мастрихта успостављена је Европска унија
- ☑ 1995. – Европска унија има 15 чланица – придружују јој се Аустрија, Финска и Шведска
- ☑ 2000. – потписан Уговор из Нице (по њему данас функционише Унија), ступио на снагу 2003.
- ☑ 2004. – Европска унија има 25 чланица – приступају јој 10 нових чланица: Литванија, Летонија, Естонија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Кипар и Малта.
- ☑ 2007. – Европска унија има 27 чланица – приступају јој Бугарска и Румунија

2. Институције и саветодавна тела ЕУ

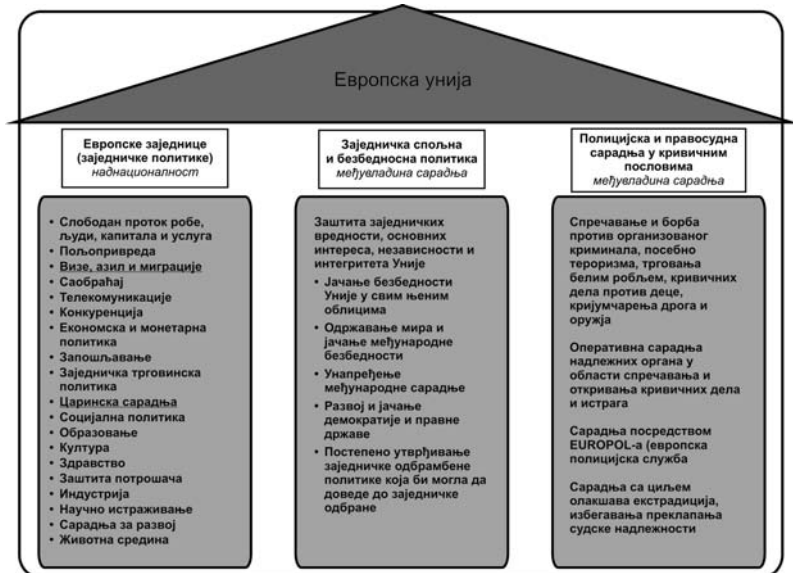
Појам „Европска унија“ уведен је Уговором из Мастрихта 1992. године, тада је и настала данашња институционална архитектура ЕУ која почива на тзв. три стуба:

Први стуб чине Европске заједнице: Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију (ЕЗ). У оквиру овог стуба Европска унија делује као наднационална заједница. Наднационалност подразумева то да у ЕУ постоје институције у којима су заступљени интереси саме Уније, а не њених држава чланица. То такође значи и да ЕУ, у одређеним пољима, може да доноси одлуке које ће бити применљиве у државама чланицама без обзира на то како је нека држава гласала о тој одлуци у органима Уније. У том случају одлука Уније има предност у односу на мишљење и одлуку било које државе

чланице. Овакве одлуке су обавезне не само за државе чланице већ и за физичка и правна лица у ЕУ.

Други стуб чини Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП). Овај стуб одликује међувладин карактер преговарачког процеса и доношења одлука. То значи да је по питању спољне политике и политике безбедности свака чланица ЕУ задржала право да сама одлучи до ког нивоа ће се у свом делању прилагодити потреби заједничког деловања са другим земљама унутар ЕУ (на пример по питању независности Косова или било ком другом сличном питању).

Трећи стуб чини Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима (ПССКС). Унутар трећег стуба сарадња се одвија слично као и у случају Заједничке спољне и безбедносне политике што значи да су државе те које одлучују да ли ће и које акције предузимати у оквиру сарадње у овој области (на пример укидање Шенгенских виза грађанима неке државе).



2.1. Институције Европске уније

Да би смо разумели начин на који функционише ЕУ неопходно је да познајемо њен институционални систем. Важно је на самом почетку напоменути да овај систем, као и подела власти унутар Европске уније, одступају од класичног концепта поделе власти какве познају савремене државе или друге међународне организације.

Земље чланице ЕУ су део свог суверенитета пренеле на један нови институционални механизам предвиђен Оснивачким уговорима. Сада те институције, у складу са овлашћењима која су такође утемељена уговорима, креирају политике и доноси одлуке од заједничког интереса за државе ЕУ и њихове грађане.

Процес доношења одлука и креирања практичних политика у ЕУ, у начелу, укључује три главна учесника, тј. три основне институције: Европску комисију, Савет Министара Европске уније и Европски парламент. Овај институционални трио дефинише и усваја практичне политике ЕУ и креира њен правни систем. Овде се никако не треба занемарити и улога Европског савета (у коме се налазе шефови држава и влада чланица, значи најзначаји политички лидери, носиоци власти у својим матичним државама) као водећег политичког органа у ЕУ. Европски суд правде се брине о поштовању и примени правног система ЕУ. Ревизорски суд се стара о законитосит свих финансијских активности ЕУ. Поред ових институција важно је напоменути и постојање Економског и социјалног комитета као и Комитета региона који имају саветодавну улогу.

Главни органи Европске уније су:

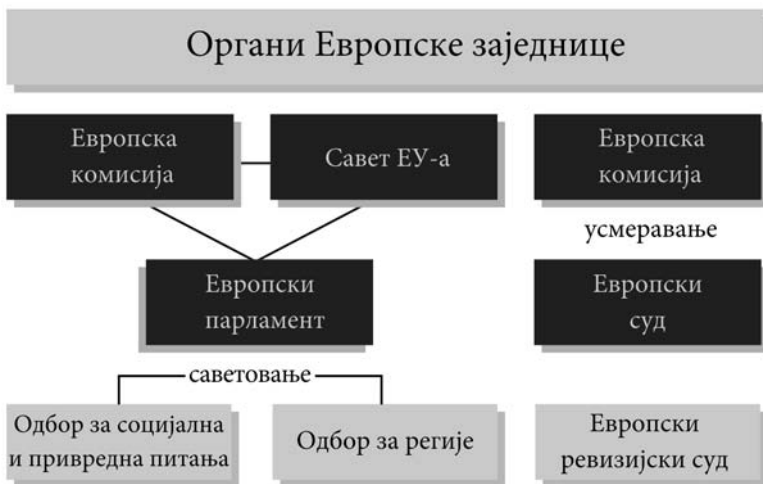
- Европски савет
- Савет Европске уније (Савет министара)
- Европски парламент
- Европска комисија

- ☑ Европски суд правде
- ☑ Европски ревизорски суд

Своју улогу имају и два саветодавана тела:

- ☑ Економски и социјални комитет
- ☑ Комитет региона

Европски савет доноси политичке одлуке и усмеравају рад ЕУ. Европска комисија традиционално представља интересе ЕУ као целине, владе држава чланица су представљене у Савету Министара ЕУ, док су грађани представљени у Европском парламенту. Овај институционални троугао подржавају Европски суд правде и Европски ревизорски суд, као надзорници рада целог система. Економски и социјални комитет и Комитет региона имају саветодавну улогу у процесу доношења одлука и креирања практичних политика.



2.1.1. Европски савет – У сложеном сплету институција ЕУ, ово је тело које на најбољи начин представља међувлади-

ну (међудржавну) форму сарадње у процесу доношења одлука и креирању политике. Европски савет чине шефови држава и влада земаља чланица ЕУ (значи најбитнији носиоци власти у својим државама), као и председник Европске комисије. Њима у раду помажу министри иностраних послова и један члан Комисије (најчешће је то потпредседник). Састаје се најмање два пута годишње под председништвом шефа државе или владе земље чланице која председава Саветом министара ЕУ и ти се састанци називају самит ЕУ (следећи самит ЕУ ће бити у мају 2009. у Прагу јер Чешка председава ЕУ у првој половини 2009). После сваког оваквог заседања Европски савет подноси Европском парламенту извештај, као и годишњи извештај о оствареном напретку Уније.



Може се са сигурношћу тврдити да је ово „институција“ која изазива велики број полемика око своје улоге и значаја коју је имала и има за ЕУ. Обим активности и функција Европског савета је у много сложенији и значајнији у односу на задатке који су утврђени у уговорима.

Строго правно гледано, тумачећи одредбе Уговора, Европски савет није орган Европске уније. Он се не помиње у одредбама Уговора које утврђују органе којима је поверено остваривање задатака Заједнице, одредбама које на својеврстан начин „дефинишу“ институционални оквир ЕУ. Логичан закључак који из овога следи јесте да Европски савет нема законских овлашћења да доноси одлуке и предузима мере у правцу остварења циљева Заједнице.

„Европски савет даје неоподан подстицај за развој Уније и утврђује опште политичке смернице...“. Снага и значај Европског савета лежи управо у неформалности, али истовремено и у великој политичкој тежини одлука које он доноси. Истина је да Европски савет не преузима иницијативу код највећег броја ситуација у којима се остварују циљеви ЕУ, међутим у тренутку када се јаве озбиљне несугласице међу државама чланицама, када се јаве проблеми који су од суштинског, стратешког значаја за даљи интеграциони процес, његова улога долази до пуног изражаја. Европски савет у процесу изградње ЕУ какву данас познајемо даје „општи политички импулс“ и игра улогу „градитеља“.

Европски савет, на састанцима који се називају Самит ЕУ:

- доноси најзначајније стратешке одлуке које после органи Уније разрађују, претачу их у правно обавезујуће акте и даље спроводе;
- координира политике ЕУ (нарочито на пољу Заједничке спољне и безбедносне политике).

Европски савет обавезно ваља разликовати од Савета министара ЕУ (или краће Савета ЕУ) који чине ресорни министри држава чланица, а још више од Савета Европе који је посебна међународна организација (настала 1949. године), чији су чланови све државе Европе, са изузетком Белорусије.

2.1.2. Савет Министара Европске уније (Савет ЕУ) –

Као и у Европском савету, у Савету министара ЕУ државе су непосредно заступљене па је у питању међувладина сарадња. Савет ЕУ сачињавају представници сваке државе чланице у рангу министра. Одлуке које се доносе у Савету, дакле, потичу од ресорних министара који су самим тим овлашћени да обавезу владу земље из које долазе. Радом Савета председава земља чланица у временском периоду од шест месеци, по систему ротирајућег председавања (у другој половини 2008. то је Француска, у првој половини 2009. то ће бити Чешка).

Састав Савета се мења у зависности од области која се разматра. Ако је у питању пољопривреда Савет ЕУ ће чинити министри пољопривреде, ако је у питању спољна политика то ће бити министри спољних послова. Савет министара спољних послова, познатији као Савет за опште послове има задатак да координира рад осталих ресорних заседања Савета и да усклађује државе чланице у области спољне политике. Секторски Савети се састају, по правилу, два пута у току шестомесечног мандата председавајуће државе чланице (Савет министара економије и финансија – Ecofin се, на пример, састаје



чешће, по једном месечно). Подршку савету пружају Генерални секретаријат, многобројне радне групе, као и Комитет сталних представника, скраћено назван КОРЕПЕР (COREPER). КОРЕПЕР сачињавају дипломате високог ранга (амбасадори), има седиште у Брислу и веома је заслужан за успешно функционисање Савета будући да припрема његов рад и извршава задатке које му Савет повери.

Савет ЕУ и Европски парламент су централни законодавни органи у ЕУ. Савет има значајну улогу у усвајању буџета ЕУ, такође склапа међународне уговоре у којима је као преговарач учествовала Европска комисија. Савет доноси одлуке једногласно, простом већином или квалификованом већином. Уколико Савет доноси одлуке о важним питањима (нпр. измене и допуне оснивачких уговора, крерање нове заједничке политике, примање земље кандидата у ЕУ) примењиваће се принцип једногласности (консензус). У овом случају, као и у доношењу одлуке простом већином, глас сваке државе има подједнаку тежину. У случају доношења одлука тзв. квалификованом већином долази до одмеравања (пондерације) гласова у Савету, а то значи да гласови различито „вреде“, да глас великих и развијенијих држава има већу „тежину“.

Савет министара ЕУ:

- доноси коначне одлуке о највећем броју случајева у којима имамо „наднационалност“ и заједничке правне прописа;
- закључује споразуме са трећим земљама;
- заједно са Европским парламентом одлучује о буџету ЕУ.

Савет министара, као што смо већ напоменули, је један од централних законодавних органа ЕУ. Други такав орган непосредно представља изборну вољу грађана ЕУ и, за разлику од Савета, представља институцију са израженим наднационалним карактером. Реч је, наравно, о Европском парламенту.

2.1.3. Европски парламент – Будући да га чине непосредно изабрани представници грађана земаља ЕУ, Европски парламент даје Унији печат демократског легитимитета, оклањајући у извесној мери „мањак“ демократије, која се често истиче као један од великих недостатака ЕУ.

Посланици Европског парламента се бирају на основну изборних система сваке од држава чланица ЕУ, почевши од 1979. године, а њихов мандат траје пет година. Последњи непосредни избори за Парламент одржани су 2004. а наредни су 2009. године. Парламентарци су груписани по политичкој припадности (социјалдемократе, народњаци, итд), а не националној припадности, што Европски парламент чини, као што смо рекли, институцијом израженог наднационалног карактера. Седиште Европског парламента се налази у Стразбуру. Ефикасан рад Парламента потпомажу Биро, Генерални секретаријат, комитети (стални и привремени) и радне групе.

Европски парламент представља изузетно важан орган у институционалној структури ЕУ. Његов значај произилази из његових овлашћења која се могу систематизовати у неколико група:

а) Законодавна овлашћења – Заједно са Европским саветом Европски парламент представља законодавну полућу Европске уније. Парламент и Савет заједнички делују у законодавној власти.

б) Буџетска овлашћења – Парламент и Савет ЕУ су кључне институције и у процес усвајања буџета ЕУ. Нацрт буџета потиче од Европске комисије да би затим о њему расправљали горе поменути органи. Уколико Парламент одбије предложени предлог буџета (што се већ дешавало у неколико наврата), цео поступак се враћа на почетак. Европски парламент у потпуности користи своја овлашћења у овој области да би појачао свој утицај на креирања политике унутар ЕУ.

в) Контролна овлашћења – Имајући у виду посебан институционални карактер и поделу власти унутар ЕУ, на основу усаглашености и ефикасности контролних функција централних органа Уније се најбоље огледа степен демократичност и

отклањање „мањка“ демократије унутар ЕУ. Односи Европског парламента и Савета ЕУ су прошли кроз различите фазе упоредо са развојем ЕУ. Од веома ограничене комуникације на почетку, њихов однос је, пре свега, увођењем поступака сарадње, одобравања и саодлучивања, евулуирао у тесну међузависност која се огледа и у другим областима као што су, на пример, буџетска овлашћења и политички дијалог унутар ЕУ. Развијен политички дијалог који се одвија између ове две институције се најбоље огледа у обавези будућег председавајућег Саветом ЕУ (тј. министра спољних послова државе која ће председавати у наредном периоду) да свој план задатака и мера за наредних шест месеци представи Парламенту и његовим комитетима. Са друге стране, Европски парламент врши контролу рада Европске комисије, нарочито у извршавању њених основних задатака („чување“ Уговора, остваривање заједничких циљева Уније). Парламент даје сагласност на избор председника и чланова Комисије, а такође може изгласати неповерење Европској комисији.



Европски парламент представља погонску снагу европске политике. То је централно место за расправу у ЕУ, место где се сусрећу, преплићу и промовишу национални ставови земаља чланица и политичке (идеолошки) ставови у погледу креирања политика унутар Уније. Док европске политичке странке и Европски парламент унутар кога оне функционишу „доприносе стварању европске свести и изражавању политичке воље грађана Уније“, једна друга институција се стара да правила игре установљена Уговорима буду поштована и да се процес продубљења и проширења промовише унутар, али истовремено и ван граница ЕУ – то је Европска комисија.

Европски парламент:

- врши законодавну власт заједно са Саветом министара ЕУ;
- контролише рад Европске комисије и може јој изгласати неповерење;
- заједно са Саветом министара ЕУ одлучује о буџету Уније.

2.1.4. Европска комисија (Комисија) – Иако су председник и чланови Комисије предложени и именовани од стране влада држава чланица ЕУ, уз консултације и накнадно (*post festum*) дату сагласност Европског парламента, они су у свом раду потпуно независни у односу на своје матичне државе. Чланови Европске комисије (комесари) се бирају на период од пет година и извршавају своје дужности у општем интересу Уније. Заступајући искључиво интересе ЕУ они не смеју тражити, нити примати упуства од било које владе или другог тела. Са своје стране државе чланице се, такође обавезују да ће поштовати начело независности чланова Комисије.

Уколико би ЕУ упоредили са државом, Комисија представља тело слично влади. Тренутно Европска комисија броји 27 чланова (свака држава чланица има по једног комесара), мада

је предвиђено да у будућности дође до смањења броја чланова овог тела, уз увођење принципа ротације. Чланови Комисије се састају једном недељно ради доношења одлука о питањима из своје надлежности или покретања иницијатива за доношење неопходних комунитарних аката (правних аката које доносе органи Заједница). Сваки комесар је задужен за једну или више области из надлежности Комисије и руководи једним Генералним директоратом. Области врло личе на министарства неке „класичне“ државе (економија, правда, здравље, енергетика, образовање, наука, животна средина итд.) Комисију опслужује бројна администрација.

„Чувар тековина Заједнице и чувар Уговора“ су само неки од назива којима се осликава веома битна функција Комисије која се састоји у контроли доношења и исправности примене комунитарних аката. Комисија прати извршавање Уговора и других прописа, како у земљама чланицама, тако и у самим органима ЕУ – Савету министара ЕУ, Европском парламенту и другим телима. У случају супротног понашања Комисија се, поред осталих овлашћења која су јој на располагању, може обратити и Европском суду правде како би обавезала државу чланицу или орган Уније да се понаша у складу са правним поретком ЕУ.

Европска комисија је законодавни иницијатор, има искључиво право иницијативе за доношење комунитарних аката. Приликом формулисања иницијатива, Комисија се мора водити интересима ЕУ а не појединачним интересима држава чланица или интересних група. Овакав положај чини Комисију местом где се преплићу интереси различитих актера и усаглашавају ставови. Комисија има значајна извршна овлашћења у односу на одлуке које доноси Савет министара ЕУ, она представља Унију у међународним економским односима и преговара у име ЕУ ради закључивања широког спектра међународних уговора.



Оваква позиција Европске комисије јој омогућује да игра улогу промотера продубљивања европског интеграционог процеса, улогу коју је она у више наврата током развоја ЕУ и предузимала (стварање јединственог тржишта, стварање економске и монетарне уније са увођењем заједничке валуте у Унији).

Европска комисија има различите функције у зависности у којем од три стуба ЕУ делује:

- ☑ Европска комисија даје предлоге за даљи развој заједничких политика;
- ☑ Комисија заступа опште интересе Уније, иницирајући акције које су у општем интересу Уније, нпр. ојачава заједничко тржиште, олакшава његово функционисање;
- ☑ Европска комисија брине о поштовању оснивачких уговора и обезбеђује правилну примену прописа. Надгледа праксу, пре свега држава чланица и ако уочи неправилности у раду, против одговорних покреће поступак пред Судом, укључујући ту и државе чланице;

- ☑ Као извршно тело ЕУ, Комисија управља политиком и преговара у име Уније у области међународне трговине и сарадње;
- ☑ Комисија управља буџетом Уније и има главну реч у областима конкуренције и трговинске политике.

2.1.5. Европски суд правде – Ово је институција која представља темељ ефикасног система правосудне заштите комунитарног права (заједничког права ЕУ). „Суд правде брине о поштовању права приликом тумачења и примене Уговора...“, улога суда је од виталног значаја за несметано функционисање Уније, будући да он представља врховног тумача оснивачких Уговора. У том својству он решава спорове између органа ЕУ, као и спорове између тих органа и држава чланица у области примене комунитарног права.

Суд истовремено, као орган правне заштите, има задатак заштите комунитарног права од његовог кршења (контрола законитости аката органа ЕУ, спорови о накнади штете проузроковане од стране органа или службеника ЕУ и сл.).

Суд чине 27 судија, а њима у раду помаже осам општинских правобранилаца. И судије и правобраниоце именују владе држава чланица на период од шест година. Суд је једина институција која на захтев националних судова може пресудом дати тумачење Уговора и других прописа Уније. Када се питање овакве природе појави пред неким националним судом државе чланице он може (у појединим случајевима мора) да тражи одлуку Европског суда правде. Треба напоменути да је од 1989. године у институционални систем ЕУ уведен и Првостепени суд (Суд правде прве инстанце) ради растерећивања рада Европског суда правде.



Европски суд правде је, између осталог, надлежан за следеће врсте поступака:

- поступци за оцену законитости аката донетих од стране институција Европске уније;
- поступци због нечињења од стране Европске комисије, Парламента и Савета министара ЕУ;
- поступци Европске комисије или државе чланице против државе чланице;
- поступци по захтевима за одлуку о претходном питању упућеном од стране националних судова држава чланица.

2.1.6. Европски ревизорски суд – У институционалној структури ЕУ значајну улогу игра и Ревизорски суд који је основан Уговором о изменама финансијских прописа из 1975, а почео је да ради 1977. године. Уговором о ЕУ из Мастрихта Ревизорски суд је добио статус органа ЕУ. Европски ревизорски суд има 27 чланова које именују државе чланице ЕУ и седиште му је у Луксембургу.

Европски ревизорски суд:

- контролише приходе и расходе институција ЕУ;
- гарантује савесно финансијско управљање;
- омогућава Европском парламенту да одобри извршавање буџета.

2.2. Саветодавна тела ЕУ

Поред институција које смо описали, важну улогу имају и саветодавна тела, као што су Европски економски и социјални комитет и Комитет региона.

2.2.1. Европски економски и социјални комитет (ЕЕСК) – основан је Римским уговором 1957. године као саветодавно тело које представља послодавце, радничке синдикате, пољопривреднике, потрошаче и друге интересне групе које заједно чине организовано грађанско друштво ЕУ. Комитет има 344 члана из држава чланица, док му је седиште у Бриселу. ЕЕСК представља погледе наведених група и брани њихове интересе у расправама око политика са Европском комисијом, Саветом ЕУ и Европским парламентом.

ЕЕСК представља практично мост између Уније и њених грађана, промовишући демократско друштво у коме грађани активно учествују у европским пословима, он је интегрални део у процесу одлучивања ЕУ и мора бити консултован пре доношења одлука које се тичу економске и социјалне политике.

Такође, на своју иницијативу ЕЕСК може давати мишљења о питањима која сматра важним у овим и другим областима.

Европски економски и социјални комитет има три главне улоге:

- ☑ представља мост између организованог грађанског друштва и институција ЕУ
- ☑ саветује Савет министара ЕУ, Комисију и Европски парламент на њихов захтев или на сопствену иницијативу;
- ☑ подстиче грађанско друштво на веће учешће у политичком одлучивању у ЕУ;
- ☑ подржава активну улогу грађанског друштва у земљама које нису чланице ЕУ;
- ☑ помаже при успостављању саветодавних структура.

2.2.2. Комитет региона Европске уније – Комитет региона је основан Уговором из Мастрихта 1992. године, сачињен је од представника локалних и регионалних власти и има искључиво саветодавну функцију. Комитет региона данас има 344 члана и исто толико њихових заменика, а седиште Комитета је у Бриселу. Поједине земље имају квоту од 5 до 24 члана, у зависности од своје величине. Састаје се око пет пута годишње на пленарним седницама и прослеђује своје закључке Европској комисији и Савету министара ЕУ. Комитет региона мора бити консултован приликом доношења свих мера везаних за здравство, културу и паневропску мрежу локалних и регионалних власти. Од ступања на снагу Уговора из Амстердама из 1999. године, Комитет мора бити консултован и приликом доношења мера везаних за политику запошљавања, заштите човекове околине, транспорта и социјалних питања.

Земље кандидати за чланство у ЕУ имају статус посматрача у Комитету региона. Србија ће, дакле, добити Статус земље посматрача у Комитету региона када званично постане кандидат за чланство у ЕУ. Што се самог процеса припреме за

укључење у рад Комитета региона тиче, у земљама кандидатима, као што су Хрватска и Македонија, не постоји званична, државна политика која пружа помоћ локалним властима у том процесу припреме, те локалне власти саме морају наћи начина да се припреме. Најлакши начин је праћење рада Комитета, а праксе суседних земаља, пре свега Бугарске, показују да је најбољи начин за то посредством националне асоцијације локалних власти. Стога саветујемо представницима локалних самоуправа у Србији да већ сада почну са праћењем рада Комитета региона.

Комитет региона:

- пружа локалним и регионалним властима чланица могућност да имају „свој глас“ у процесу одлучивања у институцијама ЕУ и да буду обавезно консултовани;
- пружа могућност локалним и регионалним властима земаља кандидата да учествују у раду Комитета и пре самог уласка њихове земље у ЕУ и тако их припреми за последице чланства у ЕУ за локалне и регионалне власти.

3. Извори права Европске уније

Правни систем ЕУ (често називан и правне тековине ЕУ – *acquis communautaire*) чини примарно и секундарно законодавство.

Примарно законодавство чине уговори којима је основана Европска унија (1992), Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију (1957), као и међународни споразуми које су потписале европске заједнице и државе чланице и принципи на којима је Унија заснована. Они заједно чине конституционални основ ЕУ, који личи и подсећа на некакав сложени уставни систем неке државе.

Секундарно законодавство чине акти које су донели органи ЕУ у сва три стуба ЕУ. Они су подређени примарним изворима права, имају однос попут устава и закона неке државе (у којем је устав увек изнад појединачног закона). Постоји 15 различитих врста аката секундарног права (у сва три стуба). За нас су најбитинији акти који се доносе у оквиру Првог стуба ЕУ (Европске заједнице).

Правна акта која доносе Европске заједнице (Први стуб ЕУ) јесу:

- уредбе (*regulations*);
- упутства, код нас често називане и директивама (*directives*);
- одлуке (*decisions*) и
- препоруке (*recommendations*) и мишљења (*opinions*).

Наведени правни акти се деле на правно обавезујуће (уредбе, упутства и одлуке) и правно необавезујуће (препоруке и мишљења).

3.1. Уредбе (*regulations*) – Уредбе имају општу примену и односе се на све субјекте на територији ЕУ и по томе су сличне законима у националном законодавству, мада се не може повући потпуна аналогија са класичним законима. Обавезујуће су у целини и државе их не могу мењати нити могу на њих стављати резерве. Изричито је забрањена било каква активност државе која би могла да прикрије комунитарни (европски, наднационални) карактер оваквих акта, тј. забрањује се било каква национална мера за увођење уредби у домаћи правни систем (јер се због обавезности директно примењују).

3.2. Упутства или често превођено као „директиве“ (*directives*) – Упутство је обавезујуће за државе чланице у смислу одређивања циља који се мора остварити, али је на владама држава чланица да изаберу најбољи метод за остваривање тог циља. Такође, упутства не морају бити упућена свим држава-

ма чланицама, већ могу бити упућена и односите са само на одређене државе у ЕУ.

Упутства се састоје из два акта. Први акт је акт Заједнице, којим се прописује циљ који се треба достићи и време у коме се то мора урадити, а други је акт државе чланице, који упутство прилагођава свом законодавству и уводи га у домаћи правни систем.

Упутство ступа на снагу оног дана када држава чланица објави свој акт у службеном листу, али то мора бити у року који је прописала Заједница. Она се разликује од уредбе по томе што, да би ступила на снагу, захтева посредни акт који доноси држава чланица, а сличност са уредбом је то што се односи на унапред неограничен број случајева и лица.

Акт који доноси чланица мора бити оног ранга који национално законодавство захтева за домаћи акт о истој ствари (нпр. ако устав захтева доношење закона о финансијском систему, директива ЕУ о финансијском систему мора бити уведена у национално законодавство путем закона, а не путем неке одлуке владе).

Упутства нису обавезујућа у својој целокупности, већ само у погледу циља који мора да се достигне, мада и поред тога најчешће детаљно регулишу обавезу која се мора испунити. У случају да државе не уведу директиву у правни систем у прописаном року, Комисија покрене тужбу против државе чланице за неиспуњење обавезе из уговора, пред Европским судом правде, који може изрећи казну дотичној непослушној држави чланици.

3.3. Одлуке (*decisions*) – Одлука има директно дејство, што значи да није потребан посредни акт државе, али се односи само на субјекте на које је насловљена (нпр. одређено предузеће). Ово је типичан акт који доноси сама Комисија. Савет министара може пренети на Комисију овлашћење за доношење одлука у одређеним областима које се налазе у надлежности Савета ЕУ. Најчешћи случајеви доношења одлука јављају се у

области контроле поштовања права конкуренције и контроле доделе државне помоћи. Одлука ступа на снагу одмах након што субјект, на кога се конкретна одлука односи, добије обавештење о њеном садржају.

3.4. Препоруке (*recommendations*) и мишљења (*opinions*)

– Препоруке и мишљења немају обавезујућу правну снагу. Ови акти имају законодавну вредност зато што су државе обавезне да у будућности, приликом доношења својих прописа, те нове прописе праве у духу мишљења и препорука које су стигле из ЕУ. С друге стране, национални судови држава чланица су, приликом доношења пресуда из надлежности Заједнице, дужни да узму у обзир садржај препорука и мишљења као смерницу приликом одлучивања у конкретном случају.

4. Споразум о стабилизацији и придруживању

ЕУ је 1999. године покренула за државе Западног Балкана посебан Процес стабилизације и придруживања (ПСП) чији је циљ стабилизација целог региона, као постконфликтног подручја, и отварање перспективе чланства у ЕУ. Сам појам „Западни Балкан“ је креативно „смислила“ администрација ЕУ да једим термином обухвати регион по формули: бивша Југославија, минус Словенија, плус Албанија. Кључни елемент овог процеса је закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), који ће дефинисати односе ЕУ и конкретне државе која га потпише, све до момента њеног уласка у чланство ЕУ. ССП је нова генерација европских споразума понуђених државама Западног Балкана у склопу Процеса стабилизације и придруживања („европске споразуме“ су склапале државе источне Европе са ЕУ током деведестих година прошлог века и они су регулисали њихове односе са ЕУ до момента ступања у чланство).

Циљеви ССП су:

- ✓ развијање политичког дијалога између ЕУ и државе потписнице споразума;
- ✓ почетак постепеног усклађивања домаћег законодавства државе потписнице с прописима ЕУ;
- ✓ унапређивање економских односа двеју страна, постепено развијање зоне слободне трговине између страна као и развијање регионалне сарадње у склопу Процеса стабилизације и придруживања између држава региона.

Закључењем ССП Србија ће постати држава *придružена* ЕУ и потенцијални кандидат за пуноправно чланство у ЕУ. Статус придружене државе биће важан корак за Србију у даљим напорима ка приближавању ЕУ. ССП је мешовити споразум што значи да има политичке, економске и правне елементе.

Две најважније обавезе које ће Србија преузети овим споразумом биће:

- ☑ **Успостављање зоне слободне трговине** – Зона слободне трговине биће успостављена укидањем свих царина и количинских ограничења, као и других мера једнаког дејства, с изузетком појединих пољопривредних и рибљих производа, у међусобној трговини производима пореклом из Србије и ЕУ у прелазном року који је предмет преговора (дужина прелазног периода зависи од способности државе да испуни преузете обавезе, нпр. рок за Хрватску је шест година, а за Македонију и Албанију 10 година).
- ☑ **Усклађивање законодавства Србије са правом ЕУ у одређеним областима** – Усклађивање ће почети од следећих области: конкуренција и државна помоћ, право интелектуалне својине, јавне набавке, стандардизација, метрологија, акредитација и оцена усклађености, заштита потрошача и једнаке могућности за жене и мушкарце.

У осталим областима Србија и ЕУ ће сарађивати како би прописи Србије били што усклађенији са прописима ЕУ. Потпуно усклађивање у тим преосталим областима, које нису обухваћене ССП, обавиће се до момента ступања у чланство и предмет су преговора о ступању у чланство.

Србија је јасно и отворено изразила жељу да постане чланица ЕУ. Почевши од 2001. године, кроз састанке Консултативне радне групе, Србија је започела припреме за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Консултативна радна група је саветодавно тело састављено од стручњака из ЕУ и Србије, које разматра различита питања чије је решење предуслов за отпочињање процеса преговарања. Састанци Консултативне радне групе имали су за циљ стварање неопходних услова за добијање позитивне Студије изводљивости.

Израдом позитивне Студије изводљивости Европска комисија обавештава државе чланице о томе да ли је држава која жели да постане члан ЕУ погодан кандидат за преговоре о стабилизацији и придруживању. Комплетирањем Студије даје се пресек државне структуре, институција система, администрације, владавине права, те спровођење принципа тржишне привреде.

ЕУ је у априлу 2005. године донела позитивну оцену Студије изводљивости за Србију и Црну Гору. Након што су добили позитивну оцену Студије, Србија и Црна Гора су почеле званичне преговоре са представницима ЕУ у оквиру Процеса стабилизације и придруживања. Преговори су почели у новембру 2005. године и требало је да буду окончани потписивањем Споразума у новембру 2006. године. Државна заједница је, међутим, престала да постоји, а Србија и Црна Гора су независно једна од друге наставиле преговарачки процес.

Преговори Србије у оквиру Процеса стабилизације и придруживање прекинути су одлуком ЕУ у мају 2006. због оцене

да наша земља не испуњава међународне обавеза које се тичу сарадње са Хашким трибуналом. Процес преговарања је био суспендован (упркос уверењу свих добронамерних и у Србији и у ЕУ да је суспензија велика грешка) више од годину дана да би коначно био настављен у јуну 2007.

Наставак преговора је резултирао парафирањем Споразума у новембру 2007. године, његовим потписивањем 29. априла 2008. у Луксембургу и коначно ратификацијом у Скупштини Србије 9. септембра 2008. године (Службени гласник 83/08). ССП је потписан, међутим, одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању као и норме Привременог споразума који се односи преваходно на трговинске елементе ССП-а, се не примењују у потпуности због оцене Савета министара ЕУ да Србија не сарађује у потпуности са Међународним судом за ратне злочине у Хагу (јер није изручила Ратка Младића). Влада Србија најављује да ће, иако на то није обавезна јер је Споразум блокиран од стране ЕУ, једнострано почети да примењује одредбе ССП-а у 2009. години.

Локална самоуправа ће имати битну улогу у развоју регионалне прекограничне сарадње, не само у областима наведеним у ССП, већ и у свакој другој области сарадње међу државама региона.

У оквиру поглавља које се односи на области сарадње, ЕУ и Србија ће сарађивати на развоју и професионализацији јавне управе у Србији, пре свега на изградњи капацитета за спровођење закона.

Ова одредба укључује све нивое власти, тј. и локалну самоуправу, која ће моћи да приступи најбитнијем програму изградње административних капацитета које је ЕУ отворила за Србију – Твининг (twinning) програму.

Статус држава Западног Балкана у процесу придруживања ЕУ (фебруар 2009)

ДРЖАВЕ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА	ФАЗЕ НА ПУТУ КА ЕУ						
	Консул- тативна радна група	Студија изводљи- вости	Прего- вори о ССП	Закљу- чење ССП	Кандида- тура	Прего- вори о чланству	Чланство
Хрватска	II 2000	V 2000	X 2000	XI 2000	2004	X 2005	—
Македонија	1998 Спора- зум о сарадњи	VI 1999	I 2000	IV 2001	2005	—	—
Албанија	XI 2000	VI 2001	I 2003	VI 2006	—	—	—
Србија	I 2001	IV 2005	X 2005	IV 2008 (није ступио на снагу)	—	—	—
Босна и Хер- цеговина	1998	XI 2003 условна	XI 2005	VI 2008	—	—	—
Црна Гора	—	—	Усвојен мандат за прего- воре VII 2006	X 2007	XII 2008 (Поднета канди- даатура за члан- ство)	—	—

Након престанка блокаде у којој смо у овом тренутку (крај 2008. године) и ступања на снагу ССП-а Србија ће поднети званичан захтев за чланство у ЕУ (наши званичници најављују да ће то бити у најкраћем могућем року). После подношења захтева за чланство, Европска комисија ће Србији доставити упитник чије попуњавање траје око шест месеци, будући да питања покривају целокупно функционисање једне државе (на пример упитник који је добила Хрватска има 4 650 питања).

Након што добије одговоре на питања из упитника, Европска комисија даје Савету министара ЕУ мишљење о томе да ли је држава која се пријавила за чланство способна или није способна за почетак преговора о чланству у ЕУ. Када Савет министара усвоји позитивну препоруку Комисије, држава добија званични статус кандидата за чланство у ЕУ. Добијањем статуса кандидата за државу се отварају значајни претприступни фондови ЕУ за помоћ у процесу приступања.

После давања статуса кандидата Европска комисија заказује почетак преговора о чланству са државом кандидатом. Преговори трају док се ЕУ и држава кандидат не договоре око услова под којима ће дотична држава постати чланица, тј. око прелазних периода након којих ће се за ту државу примењивати општи режим који важи у оквиру ЕУ.

Преговори обухватају сва преостала поглавља права ЕУ која нису договорена у оквиру ССП.



ДЕО ДРУГИ
ПРОГРАМИ И ФОНДОВИ
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДОСТУПНИ
ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ
У ПЕРИОДУ 2007–2013.

1. Увод у програме и фондове Европске уније

ЕУ је током времена развила разноврсне програме спољне помоћи земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство, што је резултирало појавом бројних финансијских инструмената на основу којих се ови програми реализују, а који се могу поделити на екстерне и интерне програме или фондове.

Екстерни програми или фондови су сви они финансијски инструменти чија средства могу да користе земље које нису чланице ЕУ, значи земље кандидати за ЕУ, потенцијални кандидати, али и земље у развоју које се не налазе на европском континенту. У најпознатије програме овог типа спадају, PHARE, CARDS, ISPA, SAPARD, TACIS, MEDA, итд.

У буџету ЕУ за период 2007–2013. за земље кандидате и потенцијалне кандидате (ово је статус који има Србија) предвиђена је „нова генерација“ фондова који ће објединити постојеће из периода 2000–2006, кроз следеће компоненте:

- ☑ **IPA** (скраћеница од Instrument for Pre-Accession – нови предприступни финансијски инструмент или фонд који треба да замени програме CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Првенствено је намењен земљама које већ имају статус кандидата (Турска, Хрватска, Македонија), али и земљама Западног Балкана, потенцијалним кандидатима.
- ☑ **ENPI** (European Neighbourhood and Partnership Instrument) – Програм суседске сарадње који треба да замени програме MEDA i TACIS, намењене земљама јужног и источног Медитерана, Украјини, Молдавији, Белорусији и земљама јужног Кавказа у периоду 2000–2006.године.

- ☑ **Инструмент за развој и економску сарадњу** – намењен за мере за смањење сиромаштва и достизање Миленијумских циљева развоја УН-а у земљама које не потпадају у географском смислу под претходна два инструмента.
- ☑ **Инструмент за стабилизацију** – намењен кризним подручјима у земљама трећег света, укључује борбу против организованог криминала, борбу против тероризма, мере за сузбијање тих појава и контролу нуклеарног наоружања.

Интерни финансијски инструменти (иницијативе Заједнице) као што су Седми оквирни програм за истраживања и развој (FP7), PROGRESS, TEMPUS, YOUTH, LIFE и други су првенствено намењени чланицама ЕУ и кандидатима, али су, под одређеним условима, доступни и другим земљама уколико „приступе“ конкретном програму. Државе које нису чланице ЕУ преговарају своје учешће, потписују уговор, плаћају чланарину и постају потпуно равноправне у програму као да су чланица ЕУ, тако у програмима учествују Норвешка, Швајцарска, Израел, државе Западног Балкан и други. Србија равноправно учествује у свим програмима којима је приступила, нпр. програму за истраживање и развој FP 7, програму Прогрес који се бави светом рада и запошљавања и другим за које је заинтересована. Средства из тих програма пласирају се најчешће на отвореним конкурсима на којима се чланице ЕУ, кандидати и придружене државе равноправно надмећу поднетим пројектима.

2. Екстерни програми Европске уније

2.1. ИПА – Инструмент за предприступну помоћ (Instrument for pre accession assistance – IPA) 2007–2013

У јулу 2006. године, уредбом Савета министара ЕУ, успостављена је ИПА, нови Инструмент за предприступну помоћ за

период 2007–2013. Увођењем ИПЕ дошло је до обједињавања досадашњих предприступних фондова (CARDS који је користила и Србија, PHARE, SAPARD, ISPA), као и претприступног инструмента за Турску. Главни циљ ИПЕ је подршка земљама корисницама у успостављању и јачању демократских институција и владавини права, подршка реформи државне управе, реформи привреде, затим помоћ у бољем поштовању људских и мањинских права, промоцији једнакости између полова, јачању грађанског друштва, унапређењу регионалне сарадње, достизању одрживог развоја и смањењу сиромаштва.

Финансијска вредност Инструмента за претприступну помоћ у шестогодишњем раздобљу износи укупно 11,468 милијарди евра, а намењен пружању подршке земљама кандидатима за чланство у ЕУ (Турска, Хрватска и Македонија), као и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ (Србија, укључујући и Косово и Метохију у складу са Резолуцијом УН 1244, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Албанија). Као и у претходном таласу проширења, и кроз ИПА је реално очекивати да ће за земље кандидате и потенцијалне кандидате бити обезбеђено највише око 27 евра годишње по глави становника.

Финансијским пројекцијама у оквиру Вишегодишњег индикативног финансијског оквира ЕУ предвиђено је да ће Србија за национални ИПА програм за 2009. годину добити 194,8 милиона евра, а за 2010. годину 198,7 милиона евра.

ИПА се састоји од пет основних компоненти:

1. Подршка у транзиционом процесу и изградња институција
2. Регионална и прекогранична сарадња
3. Регионални развој
4. Развој људских ресурса
5. Рурални развој.

Компоненте 1 и 2 намењене су земљама потенцијалним кандидатима, док су компоненте од 1 до 5 намењене земљама кандидатима. Србији је, као и другим потенцијалним кандида-

тима за ЕУ, у овом тренутку омогућено коришћење средстава из фондова само прве две компоненте.

Да би могла да користи свих пет наведених компоненти ИПЕ, Србија у наредном периоду мора да успостави децентрализован начин управљања фондовима ЕУ, што је предуслов за кандидатски статус и коришћење већег обима средстава ЕУ.

2.1.1. Компонента 1 – Подршка транзиционом процесу и изградња институција

Према акционом плану за програмирање помоћи у оквиру прве компоненте ИПА овлашћени предлагачи предлога пројеката могу бити директни и индиректни.

Директни овлашћени предлагачи су:

- ресорна министарства;
- посебне организације образоване Законом о министарствима;
- службе Владе;
- Народна скупштина Републике Србије;
- Народна банка Србије.

Индиректни овлашћени предлагачи су:

- јавне агенције, уз писмену подршку ресорног министарства у чијем делокругу су послови агенције;
- јавна агенција коју је основала Аутономна покрајина или локална самоуправа, уз писмену подршку Извршног већа или председника општине и ресорног министарства у чијем делокругу су послови агенције;
- локална самоуправа, уз писмену подршку Комисије за финансирање локалне самоуправе;
- невладин сектор, кроз консултације у оквиру посебних Заједничких тела за надзор.

У складу са приоритетима назначеним у документима који се користе у процесу програмирања помоћи идентификују се

пројекти у облику техничке помоћи, твининга, инвестиционих пројеката (набавка опреме и инфраструктурни радови) или додељивања бесповратних средстава непрофитним организацијама.

Механизам коришћења помоћи у оквиру друге компоненте ИПА која се односи на прекограничну сарадњу се разликује у односу на остале компоненте и тренутно пружа много веће могућности за пројекте локалне самоуправе у пограничним регионима.

2.1.2. Компонента 2 – Регионална и прекогранична сарадња

Регионална и прекогранична сарадња представља средство за унапређење сарадње у циљу јачања институционалних, економских и културних веза међу регионима у Европи. Поред тога, ови програми су показатељ колико су земље Западног Балкана способне да кроз Процес стабилизације и придруживања прихвате средства из европских фондова и изграде прекограничне организационе структуре које ће имати техничке, административне и финансијске капацитете.

Србија има могућност да учествује у шест програма прекограничне сарадње са суседним државама: Мађарском, Бугарском, Румунијом, Хрватском, Босном и Херцеговином, Црном Гором и два програма транснационалне сарадње – ИПА Јадранском програму и Програму Југоисточне Европе. Учешће Србије у свим овим програмима ће се финансирати из средстава ИПЕ.

За координацију и имплементацију програма задужено је Министарство финансија Републике Србије – Сектор за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи, док делегација Европске комисије у Београду има уговорну надлежност. На страницама које следе ћемо, као пример функционисања друге компоненте ИПЕ, детаљније представити по један програм прекограничне сарадње (Србија – Бугарска) и транснационалне сарадње (Програм Југоисточне Европе).

2.1.2.1. Програм прекограничне сарадње Бугарска – Србија

а) Циљ програма и пројекта који ће бити подржани је јачање територијалног јединства пограничног региона Бугарске и Србије, подизање конкурентности као и одрживост развоја кроз економску, социјалну и сарадњу на пољу заштите животне средине дуж границе.

б) Области подршке су у развоју инфраструктура и капацитета у две суседне државе.

Развој малих инфраструктура:

- физичка и информациона инфраструктура;
- инфраструктура која се односи на заштиту животне околине;
- помоћ за припремање пројеката.

Унапређење капацитета за заједничко планирање, решавање заједничких проблема и развој:

- институционални, просветни и пословни нивои повећавања;
- одрживи развој кроз ефикасно коришћење регионалних ресурса;
- заједнички фонд за мале пројекте.

в) Географска одређено, на територији Србије Програмом су обухваћени следећи окрузи: Борски, Зајечарски, Нишавски, Пиротски, Јабланички и Пчињски. Република Бугарска учествује са следећим регионима: Видин, Монтана, Софија, Перник, Ђустендил и град Софија.

г) У програму могу да конкуришу локални и регионални органи власти, паркови природе, организације за подршку половању, еурорегиони, универзитети и институти, школе, библиотеке, домови културе, културне институције, невладине организација и различита удружења наведених организација.

д) Конкурсна процедура и временски рок су различити за сваки конкурс за прикупљање пројеката (по правилима ЕУ то је од 60 до 90 дана) а све информације су правовремено објавље-



IPA-CBC Programming areas

- Serbia-Montenegro (elig.)
- Serbia-Bosnia and Herzegovina (elig.)
- Serbia-Montenegro (elig.)/Serbia-Bosnia and Herzegovina (elig.)
- Serbia-Croatia (adj.)/Serbia-Bosnia and Herzegovina (elig.)
- Serbia-Croatia (elig.)/Serbia-Hungary (elig.)
- Serbia-Croatia (elig.)/Serbia-Hungary (adj.)/Serbia-Bosnia and Herzegovina (elig.)
- Serbia-Hungary (elig.)/Serbia-Romania (elig.)
- Serbia-Hungary (adj.)/Serbia-Romania (elig.)
- Serbia-Romania (elig.)
- Serbia-Bulgaria (elig.)
- Serbia-Romania (elig.)/Serbia-Bulgaria (elig.)
- Serbia: no programming area

elig. ... eligible area
adj. ... adjacent area



national border nuts-II-border nuts-III-border municipality



Окрузи у Србији који су овлашћени да учествују у програм прекограничне сарадње са суседним државама

не на сајту Министарства финансија Србије. Апликације које у предвиђеном року стигну на адресу Заједничког техничког секретаријата у Софији, пратећи процедуре Европске уније, пролазе кроз фазе евалуације и селекције од стране независних оцениоца. Формира се јединствена ранг листа предлога пројеката, а најуспешнији предлагачи добијају средства ЕУ да изведу предложени пројекат.

ђ) Минимални и максимални износ средстава који се додељује је одређен појединачним конкурсом, а досадашња пракса показује да је он се креће у износима од 10 000 до 300 000 евра.

е) Трајање пројекта по садашњим правилима је минимално 6, а максимално 24 месеца. Предвиђено је да се објављује најмање по један конкурс за прикупљање пројеката годишње.

ж) Сва ограничења и посебни захтеви дефинисана су у Упутству за подносиоце пројекта које се може наћи на сајту Министарства финансија.

2.1.2.2. Програм Југоисточне Европе (Програм SEE)

а) У новом буџетском периоду 2007–2013. године претходни транснационални програм сарадње CADSES 2000–2006 (Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space) је из практичних разлога подељен на два: Програм Централне Европе (Central Europe Programme – CENTRAL) и Програм Југоисточне Европе (South East Europe – SEE). У новом SEE програму ће учествовати Албанија, Аустрија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Румунија, Хрватска, Македонија, Грчка, Мађарска, делови Италије, Србија, Црна Гора, Словачка, Словенија, Молдавија и погранични региони Украјине. Иако овај програм представља део унутрашње кохезионе политике ЕУ он укључује поред земаља чланица ЕУ и земље које то нису и, како ствари стоје, никада неће ни постати (Молдавија, Украјина). Као што је већ наведено програм укључује 16 земаља са укупно 200 милиона становника и представља једну од најразноврснијих и најсложенијих сарадњи у Европи.

Технички секретаријат програма је смештен у Будимпешти, а више о самом програму на веб адреси: www.southeast-europe.net

Имајући у виду да Србија може да учествује само у оквиру SEE програма у наставку ћемо се фокусирати на основне карактеристике овог програма.

б) Општи циљ Програма Југоисточне Европе је развој партнерстава између земаља учесница програма по стратешким питањима као што су унапређење процеса територијалне, економске и социјалне интеграције као и допринос кохезији, стабилности и конкурентности.

в) Приликом припреме предлога пројеката за конкурисање за финансијска средства у оквиру Програма SEE неопходно је успоставити партнерство између актера из најмање три државе учеснице програма, од којих минимум једна мора да буде чланица ЕУ.

Партнери обухваћени програмом могу бити државни органи и агенције као и сва правна лица која имају непрофитни карактер (различита удружења, невладине организације и сл). Приликом израде пројектне документације веома је важно да подносилац пројекта на уверљив начин представи све пројектне активности, које ће произвести конкретне и видљиве резултате и на тај начин допринети испуњавању циљева и приоритета Програма.

д) У нацрту оперативног програма, према коме ће се изводити Програм SEE у периоду 2007–2013. година, дефинисане су четири приоритетне области сарадње и то:

- подршка иновацијама и предузетништву;
- заштита животне средине;
- приступ Европским мрежама;
- одрживи развој урбаних средина.

Први приоритет који се односи на подршку развоја иновација и предузетништва треба да допринесе будућем развоју Југоисточне Европе у економији заснованој на знања као и да

унапреди привредну сарадњу и интеграцију између учесница Програма.

Други приоритет, који се односи на заштиту и унапређење заштите животне средине, треба да допринесе побољшању услова животне средине и бољем управљању заштићеним природним ресурсима.

Трећа приоритетна област се односи на унапређење приступа тзв. Европским мрежама локалних и регионалних актера из земаља учесница у програму. Под Европским мрежама се подразумева пре свега физичка инфраструктура (путеви, железница, унутрашњи пловни путеви, итд.) али и информационо друштво друштво и комуникације.

Последњи, али не и мање важан приоритет Програма SEE се односи на подршку одрживом расту у оквиру урбаних подручја. Главни циљ је развој и примена интегрисаних стратегија за урбана подручја као и све већа употреба културних вредности у циљу одрживог развоја.

Као што је већ речено, укључивање земаља које нису чланице ЕУ представља веома важан елемент Програма SEE, јер се без њих циљеви и приоритети програма не могу постићи. Зато је битно да се финансијска средства намењена учесницима програма који долазе из земаља које нису чланице ЕУ обезбеђују из ИПЕ и из Инструмента за партнерство европског суседства (ENPI). Европска комисија на годишњем нивоу одређује износ средстава који ће бити покривен из наведених предприсупних инструмената ЕУ.

Детаљна упутства о начину припреме пројеката ће бити доступна свим потенцијалним апликантима након расписивања јавних позива за подношење предлога пројеката. Као што је већ речено управљање програмом је додељено Националној развојној агенцији са седиштем у Будимпешти која је одговорна за управљање и имплементацију програма у складу са правилима Европске комисије.

Евалуацију и одабир пројеката ће вршити Одбор за мониторинг у сарадњи са Заједничким техничким секретаријатом.

Такође у свакој земљи учесници Програма SEE ће постојати тзв. Националне службе за имплементацију програма.

У Републици Србији национална служба за координацију имплементације програма ће се налазити у Министарству финансија, у Сектору за програмирање и управљање ЕУ фондовима и развојном помоћи (на веб страни www.evropa.gov.rs).

2.2. Како користити средства ИПА?

Србија мора да закључи годишњи финансијски споразум са Европском комисијом да би могла да користи буџетска средства ЕУ. Међутим, програмирање, односно прикупљање пројеката може и мора да почне знатно раније, и што је најбитније, то је посао државне управе, односно надлежног сектора у Министарству финансија. Мора се имати у виду да је припрема, прикупљање и избор пројеката подобних за финансирање врло дуг процес, јер изискује доста консултација како између надлежних органа земље и Европске комисије, тако и између различитих служби унутар Европске комисије и земаља чланица.

Оквирни календар годишњег планирања

	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Текућа година	ПРОГРАМИРАЊЕ			Одобрење од стране Европске комисије
Наредна година	Финансијски споразум		Спровођење пројекта	

Из табеле се јасно види да је програмирање посао који почиње у претходној години, а завршава се тек средином наредне године. То знач, да ће средства за 2009. годину (која се про-

грамирају у 2008. години), бити ефективно на располагању тек после средине 2009. године. Затим следи закључивање појединачних уговора за индивидуалне пројекте, потом период јавних набавки (различитих роба и услуга) који траје од 4–6 месеци у зависности од величине пројекта, па тек онда следи конкретна реализација планираних активности на пројекту.

Од изузетне важности је имати добро планиране пројекте, који одмах по завршетку припремних послова могу да се реализују. Ово је тим пре важније јер сваки пројекат мора да се завршити у ограниченом року, у противном, пројекат није реализован, односно није допринео циљевима европских интеграција, и Европска комисија има, по основу својих финансијских правила, пуно право да захтева повраћај средстава.

То такође подразумева да се пројекти везани за локалну самоуправу, њен развој или развој услуга неопходних грађанима који су започети од једне изабране локалне власти морају наставити од стране наредне. Прекид пројекта није могућ без негативних финансијских последица. Међутим, постоје и на први поглед невидљиве консеквенце – пројекат прекинут под било којим условима или неуспешно извршен показује недовљан капацитет локалне самоуправе, тако да ће наредни пројекти (уколико их уопште буде било) бити мањи по обиму и за њих ће се захтевати чвршће обавезе за реализацију.

Средства помоћи ЕУ нису „брза“ средства. Стога се, ради њиховог ефикасног коришћења мора планирати на дужи рок, предвиђати будуће потребе и настојати да се из извођења једног, створи потреба за реализацијом наредног пројекта. Из тих разлога, улога општинских пројектних тимова, који треба да предвиђају потребе и користе додатне изворе финансирања, постаје све значајнија.

Општине, поготово оне мање и сиромашније, без обзира на нове могућности финансирања, морале би да развију трајне везе са надлежним државним органима, пре свег наведеним сектором за развојну помоћ у Министарству финансија, и предлажу пројекте који су им од интереса. Битан је и начин

организовања – често није добро предлагати пројекте који се односе само на једну општину, боље је ако се више њих удружи и предложи један пројекат са више компоненти које се реализују у појединим општинама.

- ☑ Мислите на будућност! Планирајте!
- ☑ Припремајте пројекте!
- ☑ Нема новца и помоћи без пројеката!
- ☑ Имајте стрпљења !
- ☑ Радите вредно!
- ☑ Пројекат се мора завршити у ограниченом року (који сте ви сами одредили)

2.2.1. Знање као предуслов

Да би се припремио пројекат који се може финансирати из средстава ИПА (или било којих других средстава ЕУ) морају добро да се познају документа која се односе на приоритете у процесу европске интеграције Србије. Такође, успешно планирање помоћи подразумева добро познавање докумената ЕУ која регулишу финансијске односе и помоћ коју ЕУ пружа Србији.

Први је Споразум о стабилизацији и придруживању. Затим, Европско партнерство које је представља „инвентар“ полова које Србија мора да реализује да би достигла стандарде ЕУ, али исто тако да би ојачала своју привреду како би била равноправни партнер земљама чланицама. Документа Републике Србије која такође треба добро проучити, јер представљају приоритете из Европског партнерства су Национална програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију и Акциони план реализације Европског партнерства. Набројане и друге документе, затим помоћ и подршку можете да добијете од Канцеларије за европске интеграције Владе Србије (више на веб презентацији www.seio.gov.rs)

Такође је потребно познавати, и у предлозима пројеката се позивати на националне стратегије и акциони планове у конкретним областима којима се бави сам пројекат (нпр. националне стратегија за младе, телекомуникације, одрживи развој, итд). Њихова форма може бити веома различита, најчешће их усваја Влада, а предлажу ресорна министарства и објављују се у Службеном гласнику.

- ☑ Пројекат мора бити повезан са приоритетима интеграција Србије у ЕУ и другим стратешким документима!
- ☑ Пројекти морају бити добро спремљени и развијени до детаља!

2.2.2. Могући проблеми

Иако нам се чини да нема тих пара које се не могу потрошити, у коришћењу фондова ЕУ често се јављају проблеми јер се новац мора трошити према унапред дефинисаним приоритетима. Најчешћи проблеми су:

- ☑ Проблем прихватања (апсорпције) средстава – новца има, али нема пројеката који задовољавају критеријуме ЕУ;
- ☑ Проблем макроекономског управљања – велики прилив помоћи из иностранства може довести до инфлације и нестабилности курса. У циљу спречавања ових проблема уведена је висина средстава које једна земља може да апсорбује у току једне године не може да прелази 4% друштвеног бруто производа. Економски проблем моће бити и у случају неопходног повраћаја средстава за лоше пројекте, што може да изврши знатан притисак на национални буџет;
- ☑ Проблем кофинансирања – скоро сви пројекти подржани од ЕУ захтевају мањи или већи проценат домаћег финансирања. Став „лако ћемо наћи наш новац“ може бити скривени проблем. Кофинансирање може имати

за последицу раст буџетског дефицита, али исто тако и преусмеравање развојних програма искључиво на пројекте које кофинансира ЕУ. Могуће је да се пројекат одобри, а да се новац за кофинансирање планира из неких будућих прихода који не морају да се остваре. Јавља се и проблем ликвидности – новац се троши из сопствених средстава унапред па се, због механизма преноса средстава из ЕУ буџета, касније рефундира.

2.2.3. Како даље?

Проблеми се решавају, пре свега, развојем ефикасних институција (на свим нивоима) са одговарајућим капацитетима за управљање средствима помоћи ЕУ. То једноставно значи да се у свакој општини или другој институцији почне да уводи, образовање о начину рада европских институција и њиховим правилима, а затим, обука о планирању и програмирању, свим фазама пројектног циклуса, конкурсним и тендерским документацијама, начину припреме пројектата, управљању пројектима, па све до праћења и евалуације.

Процедуре и правила која се морају поштовати да би се користила средства ЕУ су врло сложени, без њиховог познавања није могуће припремити пројекте који су прихватљиви за финансирање, нити их успешно изводити.

- Добрим познавањем поступака избећи ће се неразумевања и узалудан рад, незадовољство што пројекти нису прихваћени.
- Ефикасна локална самоуправа може добро развијеним планирањем (стратегија одрживог развоја, смањење сиромаштва, отклањање еколошких проблема, развој локалне инфраструктуре, развој институција које подржавају оснивање и раст малих и средњих предузећа и сл.) и развојем пројектата обезбедити знатан прилив бесповратних средстава из ЕУ.

Ово је врло важан корак у припреми за касније коришћење структурних и кохезионих фондова у фази када Србија добије статус кандидата. Тада се отварају много већи фондови из осталих компоненти ИПА и та средства треба искористити брзо и ефикасно, како би грађани видели ефекте у што краћем року.

Колико ће то бити велики прилив лако је видети из података да ће Бугарска у периоду од шест година имати на располагању 14,5 милијарди евра, а Србија, пошто није ни кандидат, имаће само 1,45 милијарди евра. Наравно, уколико Србија у кратком року постане земља кандидат, ствари могу да се поправе (јер постоје резервна средства) али је разлика и даље огромна. Словенија, као једна од најразвијених нових чланица ЕУ, за исти период имаће на располагању 4,5 милијарди евра (650 милиона годишње).

- ☑ Организујте регионалне развојне агенције. Искуство земаља из окружења показује да су оне део будућег механизма за планирање и реализацију пројеката финансираних од ЕУ (из средстава структурних и кохезионих фондова);
- ☑ Организујте сталне обуке за доносиоце одлука на локалном нивоу о ЕУ;
- ☑ Тражите програме техничке помоћи (Taieх) и братимљења (Twinning) које програмира Канцеларија за Европске интеграције Владе Србије;
- ☑ Инвестиције у људски капитал имају већи ефекат него инвестиције у инфраструктуру!

3. Интерни програми Европске уније доступни Републици Србији

Поред могућности коришћења средстава из прве две компоненте Инструмента за предприступну помоћ ИПА 2007–

2013, Србији је као потенцијалном кандидату за чланство у ЕУ омогућено и учествовање у тзв. Програмима заједнице за период 2007–2013.

Србија је потписала Оквирни споразум о учешћу у програмима Заједнице, који ступио на снагу 27. јула 2005. године. Међутим, за пуноправно учешће сваке појединачне земље у програмима Заједнице мора се успоставити правна основа у виду потписивања Меморандума о разумевању са Европском комисијом за сваки од програма и обезбеђивање финансијског учешћа државе (чланарине) за учествовање у наведеним програмима. Меморандум о разумевању утврђује опште принципе учешћа у програму, укључујући и административне капацитете (нпр. финансијска контрола, задовољавајући број људи који ради на њиховој имплементацији), финансијска средства за учешће и механизме учешћа у управљању програмом.

Када је реч о новом буџетском периоду за Програме заједнице 2007–2013. године, Србија је до сада потписала Меморандуме за пуноправно учешће у следећим програмима:

- Програм Европске заједнице за запошљавање и социјалну солидарност (PROGRESS);
- Седми оквирни програм за истраживање и развој (FP 7);
- Програм Култура (CULTURE);
- Трансевропска шема мобилности студената универзитета (TEMPUS)
- Програм Омладина (YOUTH)

3.1. Програм Европске заједнице за запошљавање и социјалну солидарност – Прогрес

Европски парламент и Савет министара донели су крајем 2006. године одлуку о успостављању Програма Прогрес са циљем постизања одрживог економског развоја заснованог на новим, бољим радним местима и јачој кохезији друштва, у на-

мери да ЕУ учини најконкурентнијом и најдинамичнијом привредом света, заснованој на знању. Програм је почео је да се спроводи почетком 2007. и трајаће све до краја 2013. године, а за финансирање програма у том периоду издвојено је 743, 25 милиона евра.

За средства у оквиру Прогреса могу да конкуришу не само субјекти из 27 земаља чланица Европске уније, већ и државе чланица споразума ЕФТА (Европска зона слободне трговине) и ЕЕА (Европски економски простор), затим земље кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ, што значи да је и наша земља на листи учесница у програму.

Координатор овог програма у нашој земљи је Министарство рада и социјалне политике, тачније Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције у оквиру тог министарства (више о томе на веб адреси: www.minrzs.gov.rs)

С обзиром на то да је баланс између економског просперитета и социјалне правде под будним оком јавности ЕУ, Прогрес се састоји од пет компоненти:

- запошљавање;
- социјална заштита и социјална инклузија;
- услови на раду;
- борба против дискриминације и разноликост;
- родна равноправност.

Прва компонента намењена је спровођењу Европске стратегије запошљавања која је донета 1997. године са циљем да се општа запосленост повећа на 70%, запосленост жена на преко 60% и запосленост старијих радника на бар 50%. Општа тежња је да се што више људи укључи у свет рада, да се модернизују системи социјалне заштите и промовише доживотно учење као начин да се побољшају образовање и вештине.

Компонента број два намењена је борби против сиромаштва, поготово дечјег као и свих форми дискриминације које воде ка социјалном искључењу најосетљивијих група. Једнака доступност различитих социјалних права и услуга и адекват-

ни пензијски системи снажно се ослањају на идеју међугенера-цијске солидарности.

Синтагма „услови на раду“ и уједно трећи елеменат Прогреса обухвата неколико аспеката: радно законодавство и социјални дијалог, подршку радницима при процесима реструктуирања привреде, побољшање здравствених и безбедносних услова на раду.

Четврта компонента ослања се на два упутства ЕУ која гарантују минимум заштите од дискриминације. Расна, етничка, верска, или дискриминација заснована на полу, инвалидитету, годинама, сексуалној оријентацији су апсолутно забрањене и кроз овај елеменат Прогреса тежи се откривању примера системске дискриминације и примени антидискриминацијских закона.

Коначно, пета компонента, родна равноправност, прожима све претходне елементе и представља принцип који је присутан у свим политикама и акцијама Заједнице. Специфичност овог принципа у Прогресу подразумева усклађивање породичног и пословног живота, економску независност и једнако учешће жена и мушкараца у процесу одлучивања, уклањање родно заснованих стереотипа и насиља.

Прогрес сам по себи не ствара нова радна места, али он доприноси умрежавању и размени добре праксе међу државама приликом дефинисања социјалних политика и помаже им да, захваљујући финансијским средствима, покрену реформе које ће временом довести до повећања стопе запослености. Такође, нагласак је на развоју нових статистичких метода и индикатора како би се ојачали капацитети за достизање циљева предвиђених Социјалном агендом.

3.2. Седми оквирни програм за истраживање и развој – FP 7

FP7 је скраћени назив за Седми оквирни програм за истраживање и технолошки развој. Представља главни инструмент

ЕУ за финансирање истраживања, осмишљен да одговори на потребе за развојем и конкурентношћу на светском тржишту у складу са Лисабонском стратегијом из 2000. године.

Иако су у фокусу програма наука и развој истраживачке инфраструктуре, а главни корисници средстава институти и универзитети, Седми оквирни програм је намењен и унапређењу истраживања у сектору малих и средњих предузећа како би се ојачали иновациони капацитети и креирали производи засновани на коришћењу нових технологија и знања. Седми по реду истраживачки оквирни програм, пружа могућност да се средства која су предвиђена за период 2007–2013. године, а она износе око 50 милијарди евра, користе за следеће активности које су груписане у четири програма:

- ☑ Сарадња – подршка сарадњи између универзитета, индустрије, истраживачких центара и органа власти унутар у циљу достизања водеће улоге у кључним научним и технолошким областима. Планирана су средства од укупно 32 миљарде евра у овом периоду.
- ☑ Идеје – побољшање динамичности, креативности и изврсност европског истраживања на свим научним и технолошким пољима. Ову активност надзираће Европско истраживачко веће. У овом периоду је укупно 7,5 милијарди евра.
- ☑ Људи – односи се на активности квантитативног и квалитативног јачања потенцијала и мобилности европских истраживача, као и мобилности између универзитета и индустрије. Планирана су средства од укупно 4,7 милијарди евра у овом буџетском периоду.
- ☑ Капацитети – односи се на развој и пуно коришћење истраживачких капацитета ЕУ, кроз подршку истраживачкој инфраструктури, регионалној сарадњи и иновативним малим и средњим предузећима. Укупно су планирана средства од 4,2 милијарде евра у периоду од 2007–2013. године.

Србија је до сада учествовала у Петом и Шестом оквирним програмима, и на тај начин у конзорцијумима са партнерима из ЕУ реализовала око 60 пројеката. Јуна 2007. године потписан је Меморандум са Европском комисијом који омогућава истраживачима из Србије да пуноправно учествују на позивима за пројекте, док Сектор за међународну сарадњу Министарства науке координише активностима које се односе на Седми оквирни програм у Србији (више о томе на www.nauka.gov.rs).

3.3. Програм Култура

Општи циљеви културне политике ЕУ су промоција слободе изражавања, узајамног разумевања и толеранција, подизање свести о одрживом развоју и допринос борби против свих врста дискриминације.

Програм Култура установљен је 12. децембра 2006. године Одлуком Савета и Европског парламента; представља финансијски инструмент за активности у области културе у периоду 2007–2013. године, а буџет програма износи 400 милиона евра.

Општи циљ Програма је подстицање развоја културе засноване на заједничком културном наслеђу кроз унапређивање сарадње између културних стваралаца и институција у државама које учествују. Отворен је за све области уметности, осим филмске индустрије.

Меморандум о учешћу Србије у програму Култура потписан је 6. фебруара 2008. године у Бриселу. На основу овог документа, субјекти из Србије ће пуноправно моћи да конкуришу за добијање средстава за реализацију пројеката из области културне сарадње. Учеће у Програму на нивоу Србије координира Министарство културе (више о тома на www.kultura.gov.rs)

Приоритети програма Култура су:

- јачање културног идентитета;
- унапређење сарадње међу европским културама;
- подршка размени уметничких дела;

међународна мобилност актера у области културе, ширење уметности и културе;

међукултурни дијалог.

Како би се подржали ови приоритети, финансираће се три врсте активности:

културни догађаји и дешавања;

успостављења институција из области културе на европском нивоу;

анализа и ширење информација.

3.4. Трансевропска шема мобилности студената универзитета – Темпус

Темпус је програм ЕУ који пружа подршку модернизацији високог образовања кроз партнерство и сарадњу ЕУ и земаља у окружењу. Овим програмом су поред земаља ЕУ обухваћени и Западни Балкан, Источна Европа, Централна Азија, Северна Африка и Блиски Исток. Циљ програма је промоција међународне и регионалне сарадње како би се успоставиле јаче везе и размена професионалних искустава између академских заједница у ЕУ и окружењу.

У периоду од 2007–2013. године актуелан је Темпус IV, финансијски инструмент који треба да обезбеди подршку сарадњи академица и утиче на политике високог образовања И приоритете који су зацртани у националним стратегијама високог образовања. Његов оквирни буџет износи 250 милиона евра. Европска комисија је донела одлуку да у наредној фази Темпус програма повећа буџет за Србију на 7 милиона евра годишње за наредне 3 године, што је изузетак у односу на остале земље у региону. Више о Темпусу у Србији на веб презентацији Националне Темпус канцеларије на www.tempus.ac.rs

Структурни приоритети нове фазе програма и даље обухватају реформу усклађену са Болоњским процесом. На листи приоритета Темпуса IV налази се и интензивнија сарадња ви-

сошколских институција са привредом, с циљем повећања запослености свршених академица.

Из Темпуса се финансирају активности унапређења наставних планова, обука предавача, унапређење управљања универзитетима и структурне реформе у високом образовању. Посебан нагласак је на мобилности академског и административног особља са високообразовних институција, не само из ЕУ већ и из партнерских земаља у које спада и Србија.

Програм Темпус подржава следеће активности:

- заједнички европски пројект – развој наставних планова и програма; реформа универзитетске управе и курсеви обуке за унапређење рада институција;
- индивидуалне стипендије – за наставно и административно особље универзитета и представнике студентских организација;
- структурне и комплементарне мере – развој и примена система трансфера кредита, система осигурања квалитета, нови инструменти и облици стварне укључености студената у процес наставе, као и јачање студентских удружења и служби.

3.5. Програм Омладина

Омладина је неформални програм образовања у ЕУ, намењен младима од 15 до 25 година, који има за циљ изградњу „Европе знања“ и јединственог простора за сарадњу и развој омладинских политика. Програм нуди младим људима прилику за покретљивост и активно учешће у изградњи европског друштва, тиме подржава концепт „учења током читавог живота“ и развој вештина и знања које промовишу активно грађанство.

ЕУ подржава омладинске активности и пројекте у сарадњи са земљама Југоисточне Европе у циљу промоције мира, дијалога, толеранције и солидарности међу младима, изградње

дуготрајних и успешних партнерстава, размене знања и добре праксе у раду са младима, између невладиних и владиних структура у ЕУ и партнерским земљама.

Годишњи буџет износи 120 милиона евра. Сви пројекти су кофинансирани, што значи да, поред средстава добијених од програма Омладина, мора постојати најмање још један извор финансирања, како би се покрили трошкови пројекта у целини.

Корисници програма су омладински лидери, тренери, менаџери пројеката и организатори активности у области рада са младима и неформалног образовања, непрофитне омладинске организације и друге непрофитне структуре које имају искуства у раду са младима и у неформалном образовању.

Активности које се могу финансирати из средстава програма Омладина су:

- акција 1 – Омладина за Европу (омладинске размене) у којима групе младих (узраста од 15 – 25 година) могу да се сусретну да би истраживали заједничке теме и учили о сопственим културама;
- акција 2 – Европска волонтерска служба, у којој млади (од 18 – 25 година) могу да проведу до 12 месеци као волонтери у некој другој европској земљи, помажући локалним пројектима у различитим областима деловања;
- акција 3 – Омладинске иницијативе, у којима млади добијају подршку за извођење пројеката на локалном нивоу;
- акција 4 – Заједничек активности, у које спадају програми као што је Сократес и Леонардо да Винчи;
- Акција 5 – Мере подршке, помоћи различитим активностима (тренинзима, семинарима, студијским посетама итд.) које подржавају развој и унапређују ефекте других акција програма Омладина и доприносе развоју квалитета омладинских пројеката.

Учесницима из Србије су доступне акције 1, 2 и 5.

Европска комисија је установила осам информативних центара у оквиру националних агенција, који се називају SALTO-YOUTH, а њихова надлежност је да прикупе и обезбеде све постојеће информације у овој области (више о томе на www.salto-youth.net/eeca/). Информације су доступне и на српском језику. Више информација и на веб сајту www.hajdeda.org.rs

ДЕО ТРЕЋИ
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
У ПРОЦЕСУ
ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

1. Предности за локалне самоуправе у процесу европских интеграција

Иако за сваку земљу кандидата или потенцијалног кандидата улазак у пуноправно чланство ЕУ представља круну напора и крајњи циљ, не треба потценити предности које земља кандидат (потенцијални кандидат) и њени грађани стичу током самог процеса приближавања ЕУ. Те предности можемо, у најширем смислу речи, груписати у три категорије:

- регионални развој;
- локални развој;
- побољшање квалитета живота грађана.

Грађани у Србији већ су, кроз примену пројеката из програма Кардс, стекли прва искуства о предностима које проистичу из процеса европских интеграција. На интернет сајту који уређује Министарство финансија Србије www.eвропа.gov.rs

могу се наћи документи о акционим плановима везаним за спровођење европског партнерства у великом броју области друштва. На истом сајту могуће је пронаћи и списак пројеката који су финансирани из програма Кардс.

Успешно укључивање у програме сарадње и повлачење средстава из фондова ЕУ захтева поштовање неколико основних правила:

- развој у складу са стандардима ЕУ;
- јасно дефинисане потребе и приоритети кроз план развоја;
- адекватни ресурси, људски пре свега, а и делимично финансијски;

- ☑ одрживост;
- ☑ одговорност и дисциплина у коришћењу средстава.

2. Способност и могућност апсорпције средстава

Кроз нови Инструмент за предприступну помоћ ИПА будућим чланицама ЕУ намењено је око 11,5 милијарди евра за период 2007–2013. Примера ради, за Србију је у оквиру ИПЕ за 2009. годину је предвиђено скоро 195 милиона евра. То, међутим, не значи да Србија може да рачуна на ова средства као да су јој већ унапред обезбеђена. Напротив, колико ће новца повући наша земља зависи у великој мери од могућности апсорпције средстава, односно способности за планирање и спровођење програма, управљање средствима и процењивање остварених резултата. Словенија, најуспешнија земља у коришћењу фондова ЕУ у претходном таласу проширења искористила је мање од једне трећине средстава које су јој биле на располагању.

Искуство из претходног таласа придруживања показује да је кључни проблем у повлачењу средстава био у недостатку претходног искуства администрација земаља кандидата (потенцијалних кандидата) да на нови начин, прописан правилима ЕУ, управљају средствима.

Из извештаја Европске комисије у којима су анализирана искуства 10 тадашњих кандидата за ЕУ види се да постоји неколико заједничких именитеља који непосредно утичу на напредовање у процесу прикључења. То су: реформа државне управе, реформа правосуђа, односно, у ширем смислу, успостављање владавине права и борба против корупције.

Поред ова три најкрупнија сегмента, тадашње земље кандидати суочиле су се и са другим проблемима, са којима се у овом тренутку суочава Србија. То су пре свега: незапосленост, недовољна брига о животној средини, неадекватни админи-

стративни капацитети (нарочито на регионалном и локалном нивоу), реструктурирање јавних предузећа и слабо развијено партнерство са организацијама грађанског друштва. Ови идентификовани проблеми су мање-више такође и проблеми у земљама Западног Балкана

Искуства из претходних проширења земаља Средње и Источне Европе указују нам на три категорије изграђених капацитета на којима почива способност једне државе да привуче средства из програма и фондова ЕУ:

- ☑ *Макроекономски* капацитет апсорпције средстава, који се мери процентом учешћа националног бруто друштвеног производа у опредељеним средствима структурних фондова у одређеној динамици на годишњем нивоу.
- ☑ *Административни* капацитет апсорпције се дефинише као способност и умеће за припрему прихватљивих планова, програма и пројеката у датом року на централном, регионалном и локалном нивоу. То такође укључује и одлучивање о одређеним програмима и пројектима (као приоритетним), успостављање одговарајућих организационих аранжмана са главним партнерима, као и успостављање организације рада у складу са захтевима Евриосје комисије у односу на административне процедуре и извештавање. Посебно је важно финансијско праћење целог поступка да би се избегле евентуалне злоупотребе и проневере.
- ☑ *Финансијски* капацитет апсорпције се дефинише као способност државе да суфинансира програме који се подржани средствима ЕУ, да планира и гарантује допринос националног буџета овим програмима у оквиру вишегодишњег буџетског плана, као и да мотивише јавни и приватни сектор да финансијски учествују у програмима од општег значаја.

3. Основни предуслови за добро организовање на локалном нивоу

Иако је Србија тек на почетку процеса прикључивања ЕУ, она, као земља потенцијална чланица, има могућност за коришћење значајних фондова који треба да јој омогуће усвајање европских стандарда у свим друштвеним областима. Многи од програма које подржава ЕУ су програми у којима значајно учешће имају регионални и локални нивои власти, и локалне невладине организације и друге институције и организације грађанског друштва.

Зато је веома важно да локалне заједнице посвете велику пажњу:

- ☑ одређивању приоритетних циљева свог развоја;
- ☑ упознају се са усклађеношћу локалних циљева са националним циљевима Србије у придруживању ЕУ;
- ☑ упознају се са стратешким циљевима ЕУ;
- ☑ исцрпно се информишу о програмима и фондовима ЕУ за које могу да конкуришу;
- ☑ веома пажљиво приступе процесу подношења одабраних пројеката.

3.1. Елементи за боље коришћење средстава ЕУ

а) Организациона структура се односи на јасну поделу овлашћења и задатака између институција на националном нивоу које су надлежне за повлачење средстава из фондова ЕУ и то у следећим сегментима: управљање (менаџмент), програмирање, спровођење програма, мониторинг и евалуација и финансијски менаџмент и контрола.

б) Људски ресурси (кадрови) су индикатор који се односи на способност и умеће да се дефинишу детаљни задаци и подела одговорности за припремање описа послова за потребе

програма или пројеката, затим планирање броја људи који треба да буду ангажовани, као и њихове квалификације, и на крају спровођење процедуре избора људи за дати посао. Сматра се да је главни кључ успеха у овом делу одабир мотивисаних професионалаца са одговарајућим искуством. У том смислу и сам административни систем треба да осмисли мотивишуће и привлачне услове за рад.

в) Системи и инструменти (доброг) управљања су такође важан елемент у подизању административних капацитета било на националном или локалном нивоу. То се односи на доступност и постојање различитих метода рада, приручника, процедура, итд. у циљу ширења знања и праксе са појединаца на целу организацију, да би се приликом одлива обучених кадрова минимизирао тренутни недостатак. Карактеристика одлива стручних и додатно обучених кадрова је честа појава у државним управама, не само у Србији већ и у многим другим земљама.

3.2. Јавност у раду

Целокупан процес, од формулисања приоритета, припреме података, до испуњавања процедуре за кандидатуру за неки од фондова ЕУ је сложен, али на том путу локалне заједнице могу да се ослоне на велики број извора информација, од којих су многи већ наведени у овом приручнику.

а) ЕУ има јасно дефинисану политику јавности у раду чији је циљ да свим грађанима, и онима који живе у ЕУ, као и земљама кандидатима, земљама у процесу придруживања и земљама трећег света омогуће да дођу до жељених информација. До информација, било текућих или архивираних, може се доћи у било ком тренутку директним контактом или електронским путем. Линкови за информације могу се наћи на званичном сајту ЕУ <http://europa.eu>

Све информације о могућностима за финансирање из средстава ЕУ, о отвореним конкурсима и тендерима могу се наћи на сајту Делегације Европске комисије у Србији www.eurora.rs

б) Уз помоћ донатора, *влада Србије развила је нове, прегледне веб сајтове са детаљним информацијама о програмима ЕУ*. Најважније податке о претходним програмима, упутствима за конкурисање и роковима могуће је пронаћи на некој од веб страница, и то преведене на српски. Уз податке о програмима и конкурсима дати су и имена и контакти људи у влади Србије, задужених за поједине програме, њихови телефонски бројеви и адресе електронске поште, што додатно треба да олакша комуникацију.

в) С обзиром да ће нови инструмент ИПА у суштини бити наставак претходног програма Кардс преко кога је Србија повлачила средства до краја 2006.године, неке локалне заједнице већ имају искуства о конкурисању за програме ЕУ. Та искуства могу бити од користи локалним администрацијама које се припремају да по први пут конкуришу за неке пројекте.

г) Такође, многе општине у Србији граниче се са земљама кандидатима за чланство (Хрватском, Македонијом) или чланицама (Мађарском, Румунијом и Бугарском) које имају веће искуство са конкурисањем за фондове ЕУ. Представници суседних земаља представљају добре партнере Србије приликом конкурисања за неке од програма а то још један, додатни, извор информисања о идејама, иницијативама и пројектима који се могу покренути и финансирати на локалном нивоу.

3.3. Важност процедура

Осим општих правила у конкурисању за пројекте финансиране од ЕУ, у сваком конкурс дефинисане су и специфичне процедуре, које институција или група институција на локалном нивоу треба да испуни.

За успешан исход конкурисања за средства од изузетне је важности да све процедуре прописане у датим конкурсима буду

до танчина поштоване. То се односи и на сам садржај пројекта и техничку документацију чије се подношење тражи у оквиру сваког специфичног конкурса. Уз већину пројеката ЕУ дати су и примери како треба испунити обрасце, на који начин треба приказати буџет и груписати његове ставке и слични детаљи.

Процедуре су бројне и постављење су за сваки корак, од самог почетка конкурисања за средства, а потом и у сваком следећем кораку извођења одобреног пројекта. Процедуре се могу проучити углавном из добро припремљених приручника и упутстава, којима обилује сваки озбиљан конкурс (тендер) из средстава ЕУ.

Сам текст конкурса садржи велики број важних информација и смерница, као што су рокови, области покривене понуђеним средствима, информације о томе како и где се може обезбедити неопходна конкурсна документација, како доћи до додатних информација у вези са конкурсом, и које врсте пројеката или трошкова се не могу кандидовати за повлачење средстава по основу одређеног конкурса.

3.4. Организовање тимова на локалном нивоу

Будући да ће приближавање ЕУ бити све важнија тема у свакодневном животу грађана, веома је важно да локалне власти, формирају посебне тимове у оквиру локалне самоуправе, који би се бавили питањима везаним за дефинисање, систематизовање и спровођење пројеката финансираних из фондова ЕУ, и да идентификују спољне стручне сараднике, који би им могли помоћи у испуњавању многобројних процедура, прикупљању података и одабиру најбољег метода, који су неопходни за овај посао.

Један од битних услова за успешну припрему за учешће на јавним конкурсима за финансирање пројеката (било расписаних од стране ЕУ, државе Србије или од стране неке од европских или међународних агенција), и спровођење тих пројеката је формирање оперативног тима у оквиру локалне самоуправе.

Пракса је показала да би било добро да тим има 5–7 чланова (стручњака за микро-економски развој, затим особе задужене за стварање и разраду пројектних идеја, пројект менаџере, стручњака за праћење и евалуацију и стручњака за односе са јавношћу).

Тај тим би се бавио не само прикупљањем и праћењем информација од важности, већ би био додатно обучен, у сагласности са локалном стратегијом развоја, да ствара оригиналне пројектне идеје, на основу њих припрема пројектну документацију, прати процедуре везане за ове послове и обавештава најширу јавност о својим активностима.

То подразумева и добру комуникацију са релевантним установама, ресорним министарствима и међународним повереницима за спровођење појединачних програма. За минимум половину чланова овог тима било би обавезно познавање и активно коришћење једног страног језика (по могућности енглеског) и добро владање рачунарима.

Овакав тим или тело морало би да има и добру *хоризонталну* комуникацију са својом матичном локалном самоуправом, суседским општинама, регионалним центрима за развој (по угледу на принципе регионалне политике ЕУ) али и *вертикалну комуникацију* са релевантним ресорним телима, Канцеларијом за европске интеграције Владе Србије, министарством задуженим за регионални развој, па и самом владом, која је најодговорнија за успешност овог великог посла.

Такође је важно поклонити пажњу стручном усавршавању људи на овим, али и другим новим пословима, који ће полако постајати део свакодневнице у свим локалним самоуправама.

Поред ова два важна фактора у будућој припреми локалне заједнице да одговори на „европске изазове“, важно је познавање националних стратегија које препознају и донатори (на пример Стратегија за смањење сиромаштва, Извештај о миленијумским циљевима развоја, Национална стратегија запошљавања, Национална стратегија за интеграцију Рома, итд.), и других секторских развојних докумената у оквиру уговора о

европском партнерству, услова, рокова, и динамике реформи у различитим секторима друштва.

Паралелно са наведеним предусловима, даљи корак који се односи на локални развој је планирање и припремање пројеката који треба да допринесу напретку у једној локалној заједници.

Општине које не обаве на време и на примерен начин послове припреме ризикују да заостану у свом развоју, а самим тим и да утичу на смањење квалитета живота грађана тих локалних заједница. Имајући у виду да ЕУ на локалном нивоу најчешће учествује у кофинансирању пројеката из области руралног развоја, пољопривреде и заштите животне средине, без постојања ефикасне администрације и добрих пројеката на локалном нивоу општине ће пропустити значајне могућности за напредак у оквиру наведених области. Такође, локалне самоуправе које не изврше на време наведене припремне радње у предприсупном периоду неће моћи адекватно да се укључе у коришћење значајних средстава из структурних и кохезионих фондова ЕУ (35–40% ЕУ буџета), а који ће бити доступни Србији након уласка у ЕУ.

4. Уместо закључка

Кроз развој ефикасних институција на свим нивоима, са одговарајућим капацитетима за управљање средствима ИПЕ и средствима других програма и фондова позитивни ефекти процеса европских интеграција долазе до грађана Србије. Неопходно је даље јачање капацитета ресорних министарстава и локалне самоуправе у циљу унапређења планирања приоритета кроз развијање свеобухватних и реалистичних планова и стратегија који би омогућили успешно усклађивање програмирања буџета и међународних фондова.

Управо усклађивање програмирања буџета и међународних фондова доприноси ефикасности употребе расположивих финансијских средстава. Имајући у виду да су правила и процедуре који се морају поштовати да би се користила средства ЕУ врло сложени, неопходно је да се у свакој општини спроводи континуирано образовање о европским интеграцијама и практична обука о планирању и програмирању, пројектном циклусу и управљању пројектима. Без кадрова који имају довољно знања о наведеним областима, није могуће припремити пројекте који су прихватљиви за финансирање из средстава ЕУ.

Ефикасна локална самоуправа може добро развијеним планирањем одрживог развоја, развоја локалне инфраструктуре и институција које стимулишу оснивање и раст малих и средњих предузећа као и развојем квалитетних пројеката обезбедити знатан прилив бесповратних средстава из ЕУ. Не треба заборавити да коришћење средстава ИПЕ представља само први корак у припреми за касније коришћење већих фондова: у фази када Србија добије статус земље кандидата, отварају се нове могућности ИПЕ (компоненте 3, 4 и 5) а након уласка у ЕУ може да користи неупоредиво већа средства из структурних и кохезионих фондова ЕУ. Треба имати на уму да свако напредовање Србија на путу ка чланству у ЕУ показује да има боље институције и правни систем, али значи и повећање износа средстава које добија од ЕУ у складу са напретком – а то је поздан знак за напредак и квалитетнији живот свих њених грађана. Локалне самоуправе ће у том процесу одиграти значајну, ако не и пресудну улогу, и зато се већ овог тренутка озбиљно припремају.

На крају, за почетак...

- ☑ Одредите приоритетне циљеве свога развоја и дефинишите стратегије локалног економског развоја!
- ☑ Ускладите приоритенте циљеве развоја на локалном нивоу са развојним циљевима Републике Србије!
- ☑ Упознајте се са стратешким циљевима Европске уније!
- ☑ Искрпно и константно се информишите о програмима и фондовима Европске уније за које можете да конкурисате!
- ☑ Непрестано обучавајте кадрове за управљање ЕУ пројектима!
- ☑ Пажљиво приступајте процесу подношења предлога одабраних пројекат!

Топлички центар за демократију и људска права

Топлички центар за демократију и људска права основан је 2000. године у Прокупљу. Организација је настала као одговор на нагомилане друштвене проблеме проистекле из вишедеценијског недостатка политичких и економских слобода.

Као део либералног и демократског грађанског друштва на просторима југа Србије, организација је дала снажан допринос формирању и omasовљењу невладиног сектора у Прокупљу и непосредном окружењу и деловала као фактор повезивања различитих друштвених сектора (невладин сектор – локална самоуправа – локални пословни сектор).

Мисија Топличког центра за демократију и људска права је: промоција вредности грађанског и демократског друштва базираног на тржишној привреди и владавини права, промоција, заштита и унапређење људских права и унапређење живота у локалној заједници.

Активности Топличког центра за демократију и људска права усмерене су на: промоцију демократских вредности, подршку реформским политикама, оснаживање локалних и националних институција, заштиту и унапређење људских права и слобода, подизање нивоа грађанског активизма и подршку локалном развоју.

