

Европска унија и рурални развој Србије

Др Снежана Јанковић

Београд
2009.

Европска унија и рурални развој Србије

Аутор

Снежана Јанковић

Контакт адреса

sjankovic@ipn.co.rs

Издавач

Институт за примену науке у пољопривреди, Београд

Уредник

др Раде Јовановић

Рецензенти

Проф. др Наталија Богданов

Проф. др Раде Протић

Др Иван Сивчев

Технички уредници

Александар Томовић

Бојан Анђелић

Лектор

Милијана Јеловац

Штампа

Футура, Петроварадин

Тираж

1000 примерака

Београд, 2009.

Средства за издавање публикације обезбедило је Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије и Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије

“Пољопривреда је једна од кључних компоненти економског развоја Србије. Њен положај у економији земље је специфичан, јер, осим економског, има и изузетан социјални и еколошки значај. Пољопривреда учествује у GDP-у са око 11% (око 18%, ако се укључи и прехрамбена индустрија), упошљава око 23% укупно запослених, односно 17 % активног становништва, а у извозу учествује са око 20%. Пољопривреда Србије налази се пред новим изазовом који намеће придруживање Европској унији. Овај процес донеће бројне промене као што су промене у структури производње фарми, управљању ресурсима, систему контроле производње, приступу тржишту, односу према очувању животне средине и руралном развоју. Ове промене, међутим, не треба да буду само производ интеграционог процеса, већ и резултат успостављених економских пракси које треба да подре у све поре пољопривредног сектора”.

*Национални програм за интеграцију у Европску унију.
Влада Републике Србије Београд, октобар 2008*

САДРЖАЈ

Скраћенице:	7
УВОД	11
I ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	13
1. Заједничка аграрна политика	13
2. Реформе CAP-а	15
2.1. <i>McSharryeva</i> реформа и кључне промене	15
2.2. Агенда 2000 и рурални развој	17
2.3. Реформа CAP-а 2003 (<i>Fischerova</i> реформа)	20
3. Мере и механизми CAP-а за период 2007-2013	21
3.1. Први стуб: Директна плаћања и тржишне интервенције . .	24
3.2. Други стуб: Рурални развој	25
II ПРЕТПРИСТУПНИ ПРОГРАМИ ПОМОЋИ ЗЕМЉАМА КАНДИДАТИМА	41
1. Политика руралног развоја ЕУ према земљама кандидатима	41
2. Специјални приступни програм за пољопривреду и рурални развој (SAPARD).	42
2.1. SAPARD – увод	42
2.2. Искуства из претприступног програма SAPARD	51
3. Инструмент претприступне помоћи – IPA.	61
3.1. IPA – увод	61
3.2. Програмирање помоћи ЕУ	65
3.3. Функције и институције у оквиру децентрализованог систем управљања IPA	71
3.4. Компоненте инструмента за претприступну помоћ	78
3.5. Регионални аспект Инструмента за претприступну помоћ – Вишекорисничка IPA	93
III ИНСТРУМЕНТ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЗА РУРАЛНИ РАЗВОЈ – IPARD	95
1. Циљеви и мере Инструмента претприступне помоћи за рурални развој	95
2. Финансијски план IPARD-а	96
3. Национални програм IPARD-а	97

4. Успостављање и именовање органа и надлежних тела за децентрализовани систем управљања.	100
5. Опис мера Инструмента претприступне помоћи за рурални развој	108
5.1. Оса 1. Унапређење ефикасности тржишта и имплементација ЕУ стандарда	108
5.2. Оса 2. Припремне активности за имплементацију агроеколошких мера и стратегија локалног руралног развоја (LEADER приступ)	118
5.3. Оса 3. Развој руралне економије	128
6. Пријава и поступак за остваривање права на подршку из IPARD-а	134
6.1. Пројектни предлог – апликација	134
6.2. Правила и процедуре пријављивања	142
6.3. Исплата средстава	144
6.4. Контрола и надзор	144
6.5. Повраћај средстава	144
IV СРБИЈА И IPA / IPARD	147
1. Изазови који се постављају пред Србију у области усаглашавања законодавства пре стицања статуса кандидата за чланство у ЕУ и институционалне изградње и јачање капацитета	149
2. Реализовани пројекти, методе рада и покривене области . .	152
ЛИТЕРАТУРА	159

СКРАЋЕНИЦЕ

AC	Acquis Communautaire	Правна тековина EU
AA	Audit Authority	Ревизорско тело
CAO	Competent Accrediting Officer	Национални службеник за акредитацију
CAP	Common Agriculture Policy	Заједничка аграрна политика
CB	Certification Body	Тело за сертификацију
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilization	Помоћ Заједнице у обнови, развоју и стабилизацији
CFCU	Central Financing and Contracting Utility	Централна јединица за уговарање и финансирање
CMO	Common Market Organisation	Заједничко тржиште Европске Уније
CSF	Community Support Framework	Оквир за подршку Заједнице
DIS	Decentralised Implementation System	Децентрализовани систем имплементације
DG ENLARGEMENT	Enlargement Directorate-General	Генерални директорат за проширење
EAFG	European Agricultural Fund for Guarantee	Европски гарантни фонд у пољопривреди
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development	Европски фонд за рурални развој
EAGGF	European Guarantee and Guidance Fund	Европски гаранцијски и саветодавни фонд за пољопривреду
EC	European Commission	Европска комисија
ECD	European Commission Delegation	Делегација Европске комисије
EEC	European Economic Community	Европска економска заједница
ERDF	European Regional Development Fund	Европски регионални развојни фонд

ESF	European Social Fund	Европски друштвени фонд
EU	European Union	Европска унија
FIFG	Financial Instruments for Fisheries and Guidance	Финансијски инструменти за риболов
FSD	Feasibility Study	Студија изводљивости
GDP	Gross Domestic Product	Бруто домаћи производ
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance	Инструмент за претприступну помоћ
IPARD	Instrument of Structural Policy for Rural Development	Инструмент претприступне помоћи за рурални развој
ISPA	Instrument of Structural Policy for Pre Accession	Инструмент за структурне политике у претприступном периоду
IT	Informative Technology	Информациона технологија
LAG	Local Action Group	Локална акциона група
LEADER	Liason Entre Actions pour le Development d'Economie Rurale	ЛИДЕР приступ
LFA ¹	Less Favorable Areas	Подручја са слабијим условима за пољопривредну производњу
LFA	Logical Framework Approach	Приступ путем логичког оквира
MA	Managing Authority	Управљачко тело
MIFF	Multi-annual Indicative Financial Framework	Вишегодишњи индикативни финансијски оквир
MIPD	Multi-annual Indicative Planning Document	Вишегодишњи индикативни плански документ
NAO	National Authorising Officer	Национални службеник за одобравање
NF	National Fund	Државни фонд

NIPAC	National IPA Coordinator	Национални IPA координатор
H3Ч	New member states	Нове земље чланице EU (10)
NUTS	Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques	Номенклатура статистичких територијалних јединица
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Организација за економску сарадњу и развој
OP	Operational Program	Оперативни програм
OS	Operating Structures	Оперативне структуре
PA	Payment Agency	Агенције за плаћања
PHARE	Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy	Програм за реструктурирање економије Пољске и Мађарске
PPP	Purchasing Power Parity	Паритет куповне моћи
R&D	Research and development	Истраживање и развој
SAA	Stabilisation and Association Agreement	Споразум о стабилизацији и придруживању
SAP	Stabilization and Association Process	Процес стабилизације и придруживања
SAPARD	Special Accession Program for Agriculture and Rural Development	Специјални приступни програм за пољопривреду и рурални развој
SAPS	Single Area Payment Scheme	Систем плаћања по хектару
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	Шведска агенција за међународни развој
SEEDNET	South East European Development Network on Plant Genetic Resources	Југоисточно европска развојна мрежа биљних генетских ресурса
SME	Small and Medium Enterprises	Мала и средња предузећа

SPS	Single Payment Scheme	Једноставна шема плаћања
CTO		Светска Трговинска Организација
SWOT	Strengthens - Weakness - Opportunities - Threats Analyse	Анализа предности, слабости, могућности и пријетњи
TAIB	Transition Assistance and Institution Building	Помоћ у транзицији и изградњи институција
UNDP	United Nations Development Programme	Развојни програм Уједињених нација
USAID	United States Agency for International Development	Агенција САД за међународни развој
ULO	Ultra low oxygen	Хладњаче са ниским нивоом кисеоника
WB	World Bank	Светска банка

УВОД

Публикација Европска унија и рурални развој Србије је намењена свим руралним актерима у Србији, посебно онима који ће активно бити укључени у руковођење средставима претприступног фонда – Инструмента претприступне помоћи за рурални развој, IPARD-а.

EU је у последњој деценији прошлог века започела радикалне реформе CAP-а и модификацију система аграрне политике. Уведена су директна давања, а политика руралног развоја постала је други стуб пољопривредне политике. Агенда 2000 (Agenda 1997) увела је нова правила финансирања, извршила реорганизацију механизма финансирања и увела децентрализован приступ фондовима. Нова решења реформисане CAP у домену руралног развоја поштују специфичности и наслеђене структурне проблеме нових чланица EU, што им даје могућност да свој аграрни сектор прилагоде новом економском и привредном амбијенту. Аграрни савет EU усвојио је 2005. године фундаменталну реформу политике руралног развоја за период 2007-2013. година. Успостављена су два нова фонда: Европски гарантни фонд у пољопривреди, EAFG и Европски фонд за рурални развој, EAFRD. Стратешки приступ EU усмерен је на побољшање имплементације програма подршке руралном развоју и фокусира се на запошљавање, конкурентност и иновације у руралним подручјима.

За пружање помоћи земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у Унију успостављен је нови оквир, Инструмент за претприступну помоћ, IPA. Пета компонента IPA односи се на рурални развој и намењена је земљама кандидатима да би се припремиле за имплементацију и управљање CAP-ом.

Јачање научних, стручних и административних капацитета Србије у области процедура и захтева предвиђених IPA/IPARD програмом, од посебне је важности за ефикасно руковођења и целисходно коришћење претприступне помоћи. Искуство нових земаља чланица EU показало је да су оне земље које су биле боље институционално организоване и припремљене, успеле да повуку већи део европских фондова у претприступном периоду, и спремније дочекају пуну интеграцију у CAP. Ова монографија садржи правила и за коришћење IPARD-а и увид у то шта фармери, прерађивачи пољопривредних производа, становници руралних подручја, локалне само-

управе, NGO и грађани Србије могу очекивати од фонда IPA за рурални развој. Посебно су приказани изазови који се постављају Србији у области усаглашавања законодавства, институционалне изградње и јачања капацитета.

«Најбоља школа је учење на сопственим грешкама али је много скупа школарина»

George Bernard Shaw

1856-1950.

I ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија представља заједницу демократских европских земаља које су одлучиле да се удруже да би лакше оствариле бројне циљеве везане за економски, политички и друштвени развој целог региона. То је међународна организација наднационалног карактера у којој су државе чланице повезане заједничким интересима и политикама које покривају подручје економије, индустрије, социјалних питања, грађанских права, спољне политике, пољопривреде итд. Основни циљеви ЕУ:

- Промовисање мира у Европској унији и свету.
- Промовисање вредности Уније.
- Подстицање привредног и друштвеног развоја оснивањем јединственог унутрашњег тржишта где је конкуренција слободна и скоро неограничена.
- Промовисање економске кохезије и солидарности између држава чланица.
- Заштита животне средине.
- Потврђивање властитог идентитета на међународној сцени вођењем заједничке спољне и безбедносне политике.
- Очување и даљи развој Уније као простора слободе, безбедности и правде, на коме је омогућено слободно кретање људи.

1. Заједничка аграрна политика

Заједничка аграрна политика (Common Agricultural Policy, CAP) представља једну од најзначајнијих политика ЕУ. Богданов Н. (2004) наводи да је данашња аграрна политика ЕУ обликована током више деценија на простору групе земаља са различитом традицијом аграрног сектора, хетерогеним аграрним ресурсима и разликама у релевантности пољопривреде у пољопривредној структури земаља чланица. Стратешка опредељења, циљеви, механизми и мере CAP-а мењали су се под утицајем европских и светских привредних и политичких токова.

Почеци Заједничке аграрне политике се везују за Римски споразум. Потписивањем уговора о оснивању Европске економске заједнице (Treaty establishing the European Community) у Риму 1957. године

тзв. Римским споразумом, пољопривреда је добила једно од централних места у новоформираној западноевропској интеграцији. У члану 39 овог уговора дефинисани су циљеви Заједничке аграрне политике (CAP)¹:

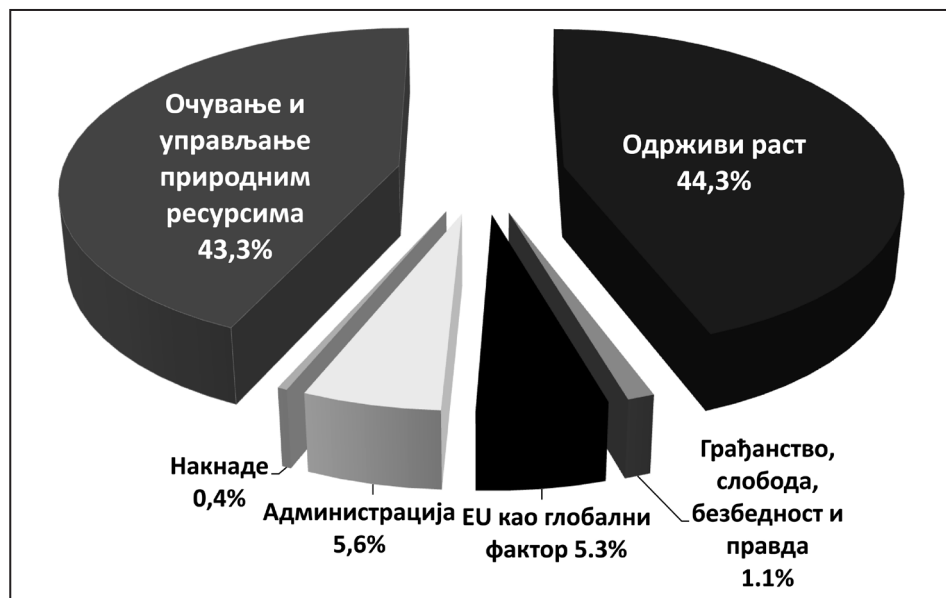
- Раст продуктивности пољопривреде.
- Постизање задовољавајућег животног стандарда руралног становништва.
- Стабилизација тржишта пољопривредних производа.
- Осигурати стабилно снабдевање храном.
- Снабдевање потрошача по прихватљивим ценама.

Данас је CAP комплексан систем правних прописа, буџетске подршке и директних јавних интервенција, којима се утиче на стање у пољопривреди и руралним срединама. Систем CAP-а обухвата: увозне царине, увозне квоте, производне квоте, интервентне цене и директна плаћања произвођачима.

Важност CAP-а огледа се и према издвајањима из буџета EU за њено спровођење. Према финансијској перспективи 2007–2013. године, 43% укупног буџета EU одлази на рурални развој и спровођење пољопривредне политике EU (Графикон 1).

¹ http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html#anArt33

Графикон 1 Структура буџета ЕУ 2007*



*Буџет ЕУ 2007. г. 121,3 милијарди €

Извор: Financial management of the european agricultural funds: Financial report 2007.

Циљ заједничке аграрне политике је да се пољопривредницима омогући солидан животни стандард, а потрошачима квалитетна храна по прихватљивим ценама. Кључно место данас имају заштита околине од негативног утицаја пољопривреде, квалитет хране, као и однос цене и квалитета.

2. Реформе CAP-а

2.1. *McSharryeva* реформа и кључне промене

После тридесет година од њеног конституисања уследила је најобухватнија реформа CAP-а. тзв. *McSharryeva* Реформа из 1992. године или Прва реформа CAP-а. *McSharryeva* реформа била је иницирана притисцима спољног окружења и заједничког тржишта. Међу државама чланицама нето – примаоцима и нето – даваоцима средства за заједнички буџет постојао је ривалитет и неслагање (од конституисања ЕЕЗ-а то је ривалитет Немачка – Француска), као и неза-

довољсво јаког фармерког лобија због смањења подршке и ограничења обима производње. Такође, постојали су снажни спољашњи утицаји на САП у циљу смањења подршке и либерализације европског аграрног тржишта (Богданов Н. 2004).

Основни заокрет у аграрној политици ЕУ после ове реформе огледа се у следећем:

1. Фокус је премештен са подршке ценама на директну подршку доходу фармерима – смањење цена биљних производа компензовано је другим обликом подстицаја – плаћањима за искључивање 15% њиховог земљишта из интензивне обраде; предвиђена алтернативна мера за смањење цена у говедарству су плаћања по грлу искљученом из обима производње.
2. Већа пажња је посвећена сиромашнијим газдинствима – тако што су предвиђена компензациона давања за унапређење техничке опремљености газдинства.
3. Проблеми структурног прилагођавања уважени су кроз „придружене“ мере: подршка заштити агроокружења, рано пензионисање и пошумљавање пољопривредног земљишта.

Од 1994. године доминантан вид субвенционисања произвођача на рачун смањења трошкова подршке тржишту постају директна давања. Трошкови субвенционисања извоза су преполовљени, а део подршке руралном развоју перманентно се повећава.

Нови систем мера предвиђао је снижавање цена пољопривредних производа (жито, уљарице, протеински усеви, говеда, овце, млеко, путер), при чему доходак фармера не би био угрожен. То би било омогућено компензационим (директним) плаћањем надокнаде фармерима за повлачење дела површине и одређеног дела стоке из производње. Само они фармери који су одједном повукли одређени део површина под житима, уљарицама и протеинским усевима имали су право на премију за необрађивање земљишта (set aside). Проценат искључених површина, који је био неопходан да би се стекло право на ову премију, је варирао зависно од тржишних услова. Тако је нпр. 1993. године он износио 15%, наредне 12%, а 1996. чак 17,5%. Услов за сличну субвенцију у говедарству је поштовање утврђеног износа броја условних грла по хектару површине усева за сточну храну (1993. године он је износио 3,5UG/ha, а 1996. 2UG/ha).

Нова решења у аграрној политици ЕУ које је донела *McSharryeva* реформа била су мање радикална у односу на предложена, тј. основна идеја реформе само је делимично испуњена. Разлике у обиму подршке газдинствима различите величине су смањене али и даље значајне. Због позитивних утицаја на европску пољопривреду реформа из 1992. године се може оценити као успешна, с тим да је њен највећи допринос свакако увођење директних подстицаја дохотку произвођача као алтернативни механизам ценовној подршци.

2.2. Агенда 2000 и рурални развој

Независно од успешности новог система подршке, утицај спољних фактора и притисака на САР био је све израженији. Притисци су били условљени:

- Ширењем ЕУ према Централној и Источној Европи.
- Припремама за увођење јединственог монетарног система, због чега је захтевано смањење буџетских издвајања за пољопривреду.
- Растућом конкуренцијом производа из трећих земаља.
- Новом рундом преговора у оквиру СТО-а.

Ови фактори су иницирали даље мењање САР-а, што је у суштини значило нову реформу, односно реформски пакет припремљен 1997. године, закључен као Берлински споразум о Агенди 2000 (Agenda 1997).

Као приоритетни циљеви даљег реформисања идентификовани су:

- Обезбеђење конкретности аграрног сектора ЕУ на унутрашњем и спољњем тржишту.
- Подстицање производње која доприноси одржању и унапређењу руралних подручја и амбијента.
- Помоћ опстанку малих газдинстава путем унапређења економског развоја и руралне економије.

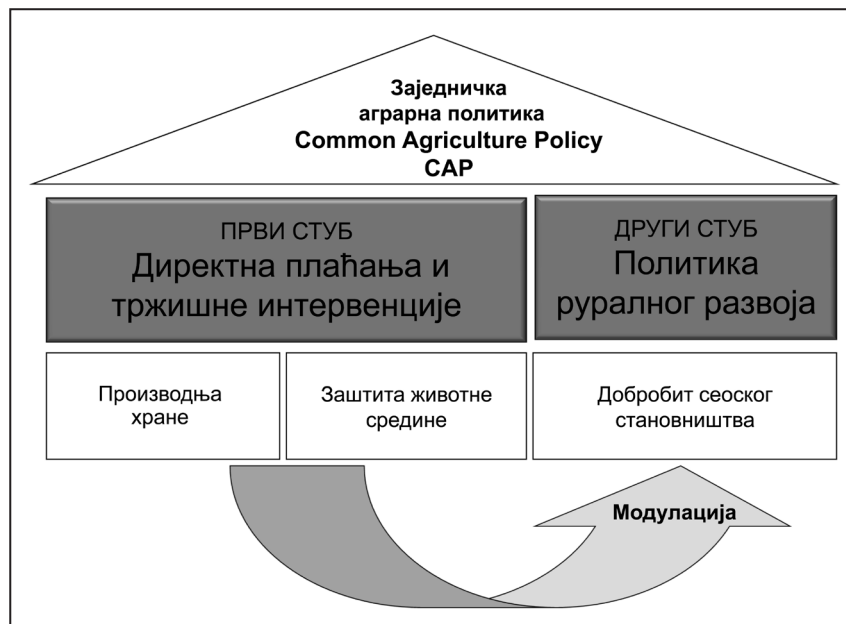
На даље прилагођавање САР-а јак утицај имали су спољашњи фактори – растућа светска потреба за храном, неопходност прилагођавања трошкова САР-а очекиваним буџетским ограничењима уочи нове Доха Рунде преговора у оквиру светске трговинске организације, као и подстицајних механизма захтеваним разграничењима по „кутијама“.

Поред спољних постојали су и интерни разлози:

- Реална опасност поновног настанка тржишних неравнотежа.
- Споразум из Амстердама из 1999. године који обавезује на уважавање еколошких интереса у легислативу везану за пољопривреду.
- Неопходност уважавања интереса потрошача у погледу квалитета и здравствене безбедности хране и заштите животиња.
- Неопходност да се CAP учини транспарентнијом политиком, са једноставнијим правилима и већом децентрализацијом одлука.

Агенда 2000 (Agenda 1997) представља нови законодавни оквир реформе CAP-а који је карактеристичан по томе што у јединствену политику пољопривреде поред постојећег стуба, који се односи на тржишну политику, уводи нови стуб политике руралног развоја. Увођење новог стуба подразумевало је и трансфер средстава, односно преусмеравање фондова који подржавају фармере путем директних субвенција на секторе и функције који се односе на обезбеђење јавних добара (заштита животне средине и функција руралног развоја).

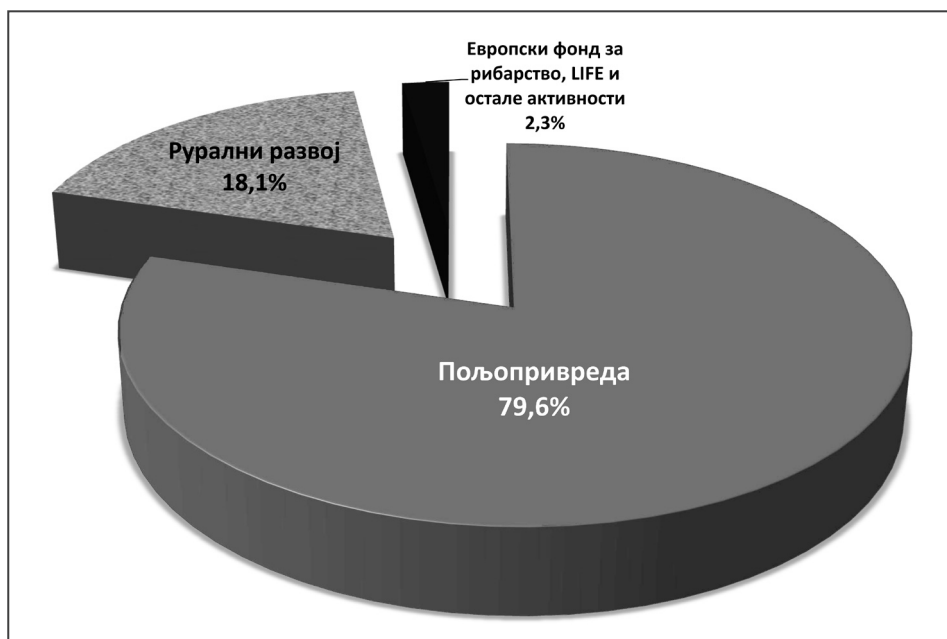
Графикон 2 Стубови Заједничке аграрне политике



Извор: Pielke M. (2009): Community Policies for the Development of Rural Areas, European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development, Zagreb.

Агенда 2000 (Agenda 1997) успоставила је сет финансијских аранжмана и мера који ће омогућити ЕУ да адекватно одговори на препреке и шансе које би произашле због наступајућег проширења ЕУ. Циљ реформе био је прилагођавање постојећег европског модела пољопривреде наступајућем проширењу ЕУ, сузбијање јаза у богатству и економском просперитету између региона и поштовање приоритета у финансирању узимајући у обзир скроман раст буџета.

Графикон 3 Структура буџета ЕУ за очување и управљање природним ресурсима у 2007*



*ЕУ буџет за очување и управљање природним ресурсима 2007. г. 52,56 милијарди €

Извор: Financial management of the european agricultural funds: Financial report 2007.

Дотадашња мера субвенционисања пољопривредне производње замењена је директном подршком територијалном развоју и заштити животне средине. Политика руралног развоја ЕУ дефинисана је у Агенди 2000 (Agenda 1997), која је названа „други стуб“ Заједничке аграрне политике. Нова политика руралног развоја заснивала се на следећим принципима:

1. Мултифункционалност пољопривреде – измењена позиција пољопривреде у условима хиперпродукције хране условила је неопходност подстицања развоја услужних делатности на селу.
2. Мултисекторски и интегрални приступ руралној економији у правцу диверзификације делатности, креирања нових извора прихода и могућности запошљавања као и заштите руралног богатства.
3. Флексибилност извора за рурални развој, заснована на самопомоћи и децентрализацији, партнерству на локалном и регионалном нивоу.
4. Транспарентност у креирању и руковођењу развојним програмима.

У новом приступу руралном развоју, дефинисана су три циља:

- Јачање сектора пољопривреде и шумарства.
- Унапређење конкурентности у руралним подручјима.
- Очување окружења и руралног система вредности.

Агенда 2000 (Agenda 1997) унела је нова правила финансирања, извршила реорганизацију механизма финансирања и увела децентрализовани приступ. Суштина новог модела финансирања јесте циљно усмеравање финансијских средстава. Друга два приоритета подразумевају пружање помоћи регионима који имају структурне проблеме и усмеравање помоћи регионима којима је неопходна подршка у области образовања, едукације и оспособљавања за проналажење посла. Финансирање програма врши се преко четири фонда за које важе јединствена правила:

- Европски регионални развојни фонд (European regional Development Fund, ERDF).
- Европски друштвени фонд (European Social Fund, ESF).
- Европски гаранцијски и саветодавни фонд за пољопривреду (European Guarantee and Guidance Fund, EAGGF).
- Финансијски инструменти за риболов (Financial Instruments for Fisheries and Guidance, FIFG).

2.3. Реформа CAP-а 2003 (*Fischerova* реформа)

Реформа CAP-а, спроведена током 2003–2004. године, имала је за циљ да аграрни сектор ЕУ учини конкурентнијим на светском тржишту и усвоји нове стандарде у области заштите животне средине, квалитета и безбедности хране и заштите животиња. CAP је после

реформисања механизмима подршке постао више окренут интересима потрошача и пореских обвезника, дајући фармерима већу слободу да производе у складу са тржишним захтевима.

Према Богданов Н. (2004), ова реформа требала је да потпомогне преговарачку позицију ЕУ у преговорима у оквиру Доха Рунде, пре свега у домену домаће подршке производњи. Било је предвиђено да поједини елементи реформе ступе на снагу током 2004. и 2005. године, а ако је некој земљи потребан додатни период због специфичних услова у њеној пољопривреди, предвиђена је могућност пролонгирања механизма појединачних плаћања фармама (Single Farm Payment – SFP) најдаље до 2007. године.

Европска комисија (ЕЦ) је фебруара 2005. године поново покренула Лисабонску стратегију за ЕУ са нагласком на бржи економски развој, повећане могућности за запошљавање и већу конкурентност производа на светским тржиштима. Лисабонска стратегија има за циљ да омогући бољи животни стандард на еколошки и друштвено одржив начин. Водеће принципе за допринос који ће САР-а дати Лисабонској стратегији поставио је Европски савет у Гетеборгу 2001 и Солуну 2003. На бази регулативе усвојене у јулу 2004. године, дефинисани су приоритети и стратешки правци политике руралног развоја за период 2007–2013. године. Дефинисано је да ће нова политика руралног развоја у фокусу имати здравствену безбедност и квалитет хране, уважавајући потребе грађана, при чему ће се трошкови финансирања политике значајно повећати. Предвиђено је и да нова политика руралног развоја буде једноставнија за примену, руковођење и контролу, захваљујући посебним фондовима и програмским инструментима.

3. Мере и механизми САР-а за период 2007-2013

Политика руралног развоја ЕУ за период 2007–2013. године, укључујући и мере руралног развоја земаља чланица, дефинисана је у документу Council Regulation (EC) No. 1698/2005 (Official Journal of the European Union 1999-2009). Регулатива за финансирање САР-а предвиђа успостављање два нова фонда:

- Европски гарантни фонд у пољопривреди (European Agricultural Fund for Guarantee, EAFG) који обезбеђује средства за финансирање првог стуба.

- Европски фонд за рурални развој (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD) који подржава други стуб јединствене политике пољопривреде и руралног развоја EU.

Основне измене у новој политици руралног развоја предвиђене реформом су:

- Један финансирајући и програмски инструмент.
- Аутентична стратегија руралног развоја EU.
- Појачавање контроле, евалуације и извештавања.
- Јачање bottom – up приступа.

Нова решења у мерама подршке руралном развоју су:

- Подстицаји унапређењу квалитета.
- Нови вид подршке произвођачима за увођење стандарда.
- Нови систем саветодавне помоћи фармама (Farm Advisory System).
- Покриће трошкова заштите и бриге о животињама.
- Унапређење инвестиционе подршке младим фармерима.
- Смањењем директних давања.
- Нови приступ за LEADER иницијативу.

Табела 1 Правна основа CAP-а

ЗАЈЕДНИЧКА АГРАРНА ПОЛИТИКА – CAP Уредба Савета (Европска заједница) № 1290/2005 о финансирању заједничке аграрне политике	
ПРВИ СТУБ ДИРЕКТНА ПЛАЋАЊА И ТРЖИШНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ	ДРУГИ СТУБ РУРАЛНИ РАЗВОЈ
Уредба Савета (ЕЗ) № 1782/2003 и 361/2008 о успостављању заједничких правила за шеме директне подршке у оквиру заједничке пољопривредне политике. • Једноставна шема плаћања (Single payment scheme, SPS). • Шема поједностављених плаћања на површину/ систем плаћања по хектару (Single Area Payment Scheme, SAPS). За директна плаћања пољопривредници морају да испуњавају одређене услове који су везани за очување животне средине, безбедност хране и заштиту добробити животиња. Ти услови називају се унакрсна усклађеност услова (Cross Compliance). Уредба Савета (ЕЗ) № 1234/2007 о оснивању заједничке организације пољопривредних тржишта и специфичне одредбе за одређене пољопривредне производе (Single CMO Regulation). Уредба Савета (ЕЗ) № 320/2006 о привременом плану/ шеми за реструктурирање индустрије шећера: допуне 1290/2005 Правила имплементације уредбе № 1782/2003: Уредба Комисије (ЕЗ) № 795/2004, 796/2004, 1973/2004 и 381/2007. Регулативе за вино, воће и поврће: № 479/2008 1182/2007, 292/2008; и 1580/2007.	Уредба Савета (ЕЗ) № 1698/2005 Подршка руралном развоју у оквиру Европског фонда за рурални развој EAFRD Оса 1. Повећање конкурентности аграрног и шумарског сектора. Оса 2. Унапређење животне средине и руралног амбијента кроз подршку руковођењу земљиштем. Оса 3. Унапређење квалитета живота у руралним подручјима и промоција диверзификацији активности. Оса 4. ЛИДЕР (LEADER) Уредбе Комисије 1974/2006 и 1975/2006 правила контроле и процедуре за имплементацију Уредбе Савета (ЕЗ) № 1698/2005
Европски гарантни фонд у пољопривреди (EAFG)	Европски фонд за рурални развој (EAFRD)

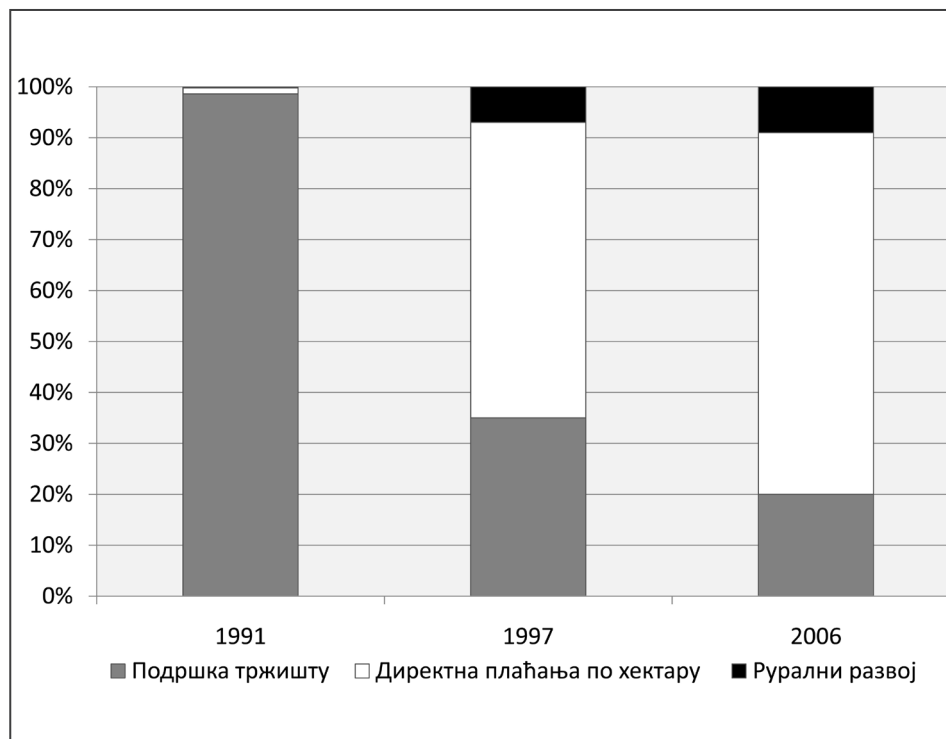
3.1. Први стуб: Директна плаћања и тржишне интервенције

Први стуб се састоји од различитих мера, које директно или индиректно подржавају доходак у пољопривреди, а имају мањи или већи утицај на тржиште и цене. У основи се политика дели у две велике групе: директна плаћања и тржишне интервенције. Реформа из 2003. године довела је до великих разлика између земаља чланица у погледу начина и избора мера у тој групи:

- Први облик – Јединствена плаћања за пољопривредна газдинства (Single farm payment) на основу историјских права имају два основна облика. Први је да газдинства која су у неком референтном периоду добијала подршку за одређене производе (нпр. млеко, житарице), исти износ средстава (прорачунат по хектару пољопривредног земљишта) добијају и надаље, али могу да производе и друге културе. По садашњим резултатима и прогнозама такав систем подршке води екстензивирању и реструктурирању производње, јер произвођачи нису више стимулисани за већи обим одређене производње. Остају и велике разлике у просечном износу плаћања површине по хектару између земаља чланица (од 100 евра у балтичким земљама до 500 евра у Белгији и Грчкој), а још више између појединих газдинстава унутар једне земље.

- Други облик – Шема поједностављених плаћања по површини (Simplified Area Payment Scheme, SAPS), је регионални модел прилагођен за нове чланице EU, које су ушле у EU после реформе из 2003. године. По том моделу на посебан начин дефинише се укупан износ за директна плаћања, а затим се тај износ дели са пољопривредним површинама, за које се очекује да ће газдинства аплицирати за подршку.

Графикон 4 Стубови CAP-а - Промене аграрне политике



За директна плаћања пољопривредници морају да испуњавају одређене услове који су везани за очување животне средине, безбедност хране и заштиту добробити животиња. Ти услови називају се унакрсна усклађеност услова (Cross compliance) и мање су захтевни док се изводи систем SAPS, али су важећи за мере директних плаћања у оквиру политике руралног развоја.

3.2. Други стуб: Рурални развој

Рурална подручја у Европи обухватају 90% копнене површине Уније и скоро половину становника EU, укључујући и оне који живе у малим градовима и насељима. Одликују се богатим и изузетно различитим наслеђем природних и културних добара и огромним ресурсима људских вештина и енергије. Они задовољавају већи део потреба Европе за храном, дрвном грађом и осталим природним ресурсима, обезбеђују простор и објекте за рекреацију грађана Европе, домаћини су огромном и све већем броју посетилаца из других земаља. Локалне привреде су у овим областима изузетно различи-

те и стварају производе и услуге од којих сви Европљани имају користи и који обогаћују европску извозну трговину. Руралне области се по карактеру изузетно разликују: од приградских подручја у околини градова до пашњака на високим планинама, од медитеранских парцела са маслинама и виноградима до пашњака за ирвасе у Лапонији.

Аграрни савет ЕУ усвојио је септембра 2005. године фундаменталну реформу политике руралног развоја за период 2007–2013, по којој је стратешки приступ ЕУ усмерен на побољшање имплементације програма подршке руралном развоју и фокусира се на запошљавање, конкурентност и иновације у руралним подручјима. У контексту стратешке ревизије САР, Европска комисија је створила 2007. године нови фонд, посебно усмерен на рурални развој, а то је Европски фонд за рурални развој (ЕАФРД). Тај Фонд је повезан са еволуцијом САР-а јер се данас милиони произвођача све више ослањају на приходе који не потичу од производње хране. Предвиђена је могућност да постојећа или новоформирана предузећа из других сектора, која користе сировине са фарми и из шума, могу да стичу користи добрим управљањем газдинствима и шумама.

Рурална политика ЕУ за период 2007–2013. има три главна циља, представљена кроз тзв. осе, и једну хоризонталну осу - LEADER приступ:

1. Оса 1. садржи мере за јачање конкурентности. Подржавају се различите капиталне инвестиције у производњи и преради пољопривредних производа, као и у шумарству, земљишне радове, инвестиције у људске ресурсе, унапређење квалитета и безбедности хране.
2. Оса 2. укључује мере за одрживо газдовање ресурсима. То су различита директна плаћања за покривање додатних трошкова или изгубљеног прихода за производњу, боље одржавање природних ресурса, животне средине и виши ниво добробити животиња (агро-еколошке мере) или за производњу на подручјима са мање повољним условима за пољопривреду и за одрживе системе шумарства и друго.
3. Оса 3. укључује мере за побољшање квалитета живота и ширење економских активности на селу. То су мере које превазилазе оквире пољопривреде и шумарства. Могуће је подржавати различите пројекте изградње руралне инфраструктуре, оснивање микропредузећа, одржавање културне и природне баштине и друго.

4. Оса 4. LEADER приступ, није скуп мера већ начин како да се дође до специфичних програма. Подржава се организовање локалних акционих група, рецимо локалних заједница, које се удружују за спровођење специфичних пројеката из група мера прве три осе.

Графикон 5 Осе руралног развоја 2007–2013



Извор: European Commission: Enlargement. Instrument for pre-accession assistance (IPA).

Активности и мере три осе руралног развоја нису херметички одвојене, оне су повезане и често условљене. На пример, пољопривредни произвођач може да остварује приходе на основу тога што води рачуна о заштити околине, предео високих квалитета може да привуче предузетнике да живе на селу или може бити основа за селски туризам, нова индустрија може донети додатну вредност производа са фарми и шума.

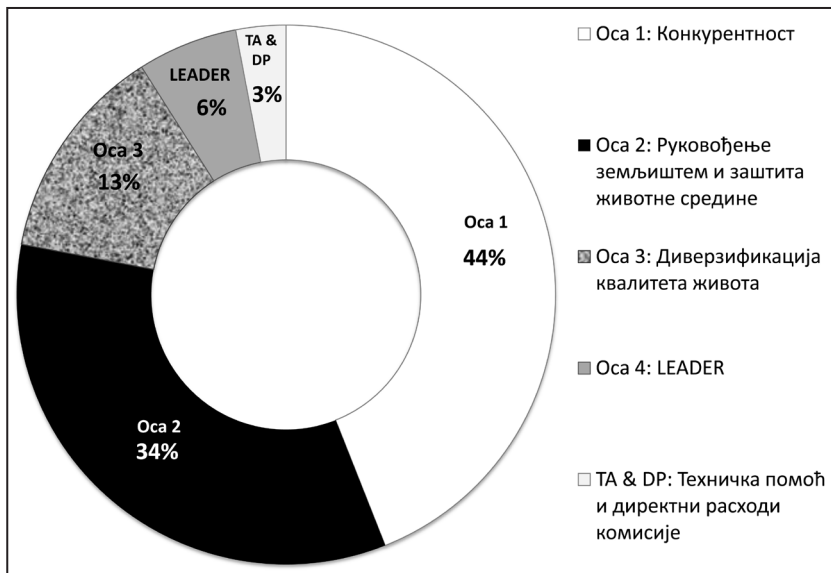
Политика руралног развоја, као други стуб САР-а, конципирана је тако да земље чланице решавају проблеме у руралним срединама по заједничким принципима и са кофинансирањем из ЕУ фонда за рурални развој. Та подршка је првенствено усмерена на подизање конкурентности производње хране и шумарства, побољшање животне средине и квалитета живота у руралним срединама и на диверзификацију руралне економије. Она садржи све еле-

менте модерних јавних политика. Основ за извођење је Стратегија и Програм руралног развоја за одређену регију. Стратегија и Програм укључују анализу стања, која омогућује дефинисање проблема, циљева и приоритета јавних интервенција.

Из списка различитих мера по групама, региони или земље бирају мере које дефинишу у складу са потребама, могућностима и са циљем што веће ефикасности програма. У програмирању је потребно поштовати принципе конзистентности, конвергентности и компатибилности мера, што значи да се мере различитих политика не раздвајају, да немају супротних учинака и слично. За поједине мере одређује се финансијски оквир који се темељи на различитим изворима финансирања.

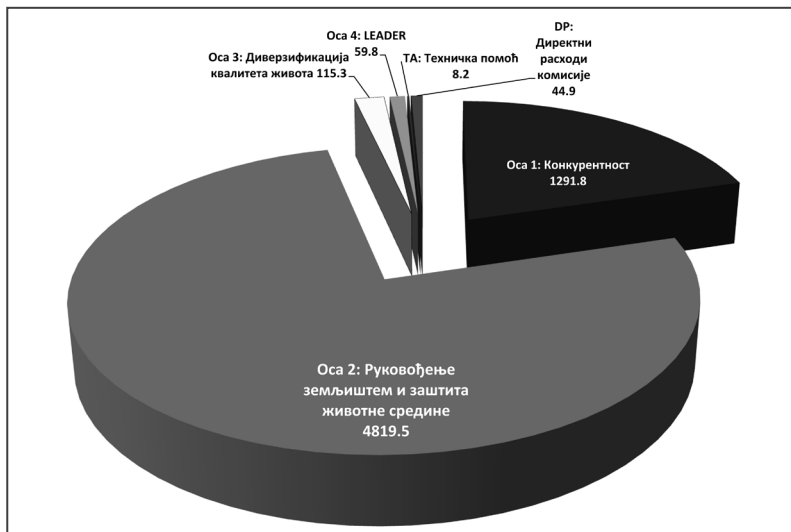
Учешће средстава из EU може да износи и до 80% укупних јавних средстава. Укупан финансијски оквир одређује се буџетским преговорима унутар EU. Кофинансирање руралног развоја фокусирано је на заједнички усаглашене EU приоритете који су уобличени у „четири осе“ и техничку помоћ. Приступ оставља довољно флексибилности земљама чланицама да на регионалном нивоу успоставе баланс између секторске и територијалне димензије у одабиру одговарајућих мера. Механизам финансирања руралног развоја у EU ће у периоду 2007–2013. бити заснован на четири компоненте и значајно поједностављен увођењем одвојеног фонда за рурални развој.

Графикон 6 Распоред средстава EAFRD по осама



Извор: Pielke M. (2009): Community Policies for the Development of Rural Areas, European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development, Zagreb.

Графикон 7 Исплате из EAFRD у 2008 (Q4 2007 Q3 2008), милиони €*



*Укупне исплате 2008: 6.339,5 милиона €

Извор: Pielke M. (2009): Community Policies for the Development of Rural Areas, European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development, Zagreb.

Дистрибуција средстава за чланице ЕУ је веома различита. Генерално се најмање даје за 3. осу и за LEADER приступ, што значи да у програмима преовлађује пољопривреда и њен значај. У земљама са нижим бруто домаћим производом и лошијом структуром пољопривреде (већина нових чланица ЕУ), даје се много више за мере којима се побољшава конкурентност производње хране (Оса 1). Земље са развијеном пољопривредом (Холандија, Данска, Ирска), или земље са претежно брдском пољопривредом дају више од 50% укупних средстава за осу 2, поготово за агроеколошке мере и мере за пољопривреду у подручјима са ограниченим могућностима. Мање земље, Словенија, Аустрија и Бугарска, имају један програм руралног развоја, док се у већим земљама програм ради по појединим регијама. Одабир и финансијски оквир појединих мера ствар је одлуке саме земље. По уредби о руралном развоју (Уредба ЕС, 1698/2005) дефинисано је да се од укупног износа за рурални развој мора издвојити за прву и трећу осу минимално по 10%, за другу најмање 25% и за LEADER 5%. Једине обавезне мере су агро-еколошке из друге осе.

Графикон 8 Политика руралног развоја 2007–2013.г. – Циљеви и приоритети

LEADER OCA локални развој / управа (5%)		
Оса 1. Конкурентност (10%)	Оса 2. Руковођење земљиштем и заштита животне средине (25%)	Оса 3. Диверзификација и квалитет живота (10%)
• Људски и физички капитал • Иновативност • Пренос знања • ИТ • R&D нових производа	• Биодиверзитет • Земљиште, воде • Климатске промене (Win-Win)	• Рад и могућности у диверзификацији • Квалитет живота
Европски фонд за рурални развој (EFARD)		

Извор: Pielke M. (2009): Community Policies for the Development of Rural Areas, European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development, Zagreb.

3.2.1. Оса 1 – Конкурентност

Пољопривреда као водећа активност у многобројним руралним подручјима све више губи на значају. Међутим, она је и даље веома битна за руковођење земљиштем унутар Европске уније, доприноси руралној економији, и значајна је за обезбеђивање хране, јавних добара и услуга. Из тих разлога, ефикасност и конкурентност представљају кључне циљеве, имајући у виду разноврсност пољопривредног потенцијала у различитим руралним подручјима а нарочито за нове земље чланице чија ће рурална подручја дугорочно пролазити кроз структурне промене. Конкурентност захтева успостављање одговарајућег баланса између одрживости газдинства, заштите животне средине и социјално – друштвене димензије руралног развоја. У оквиру ове осе за нове земље чланице предвиђене су специјалне мере (посебне транзиционе мере):

1. Подршка полунатуралним газдинствима која су у процесу реформе.
2. Подршка успостављању произвођачких удружења.
3. Подршка развоју саветодавне службе (само за Бугарску и Румунију за период до 3 године).

Табела 2 Мере унутар Осе 1. Унапређење конкурентности

Оса 1. Унапређење конкурентности	Људски ресурси Мера са циљем унапређења знања и побољшања људских потенцијала	Тренинг и информисање/ професионална обука.
		Подршка младим пољопривредницима.
		Рано пензионисање.
		Саветодавни сервиси: коришћење саветодавних услуга укључујући усвајање стандарда.
		Успостављање фарм менаџмента, саветодавног сектора у пољопривреди и шумарству.
	Физички капитал Мера усмерена на реструктурирање физичких потенцијала и промовисању иновација	Инвестиције у фарме и шумарство – модернизација фарми.
		Повећање економске вредности шума.
		Прерада/ маркетинг пољопривредних и шумарских производа.
		Пољопривредна/ шумска инфраструктура.
		Акције за превенцију природних катастрофа.
	Мера усмерена на побољшање квалитета пољопривредне производње и производа	Прилагођавање новим стандардима EU.
		Унапређење квалитета хране.
		Квалитет пољопривредне производње и производа.
	Транзиционе мере Делимичне мере подршке за превазилажење првог периода транзиције – нове државе чланице	Полунатуралне фарме.
		Успостављање удружења произвођача.
		Пружање саветодавних услуга (само за Бугарску и Румунију у периоду од 3 година).
	Учешће у финансирању	Минимум 15%
	Учешће EU у суфинансирању	Максимум 50/75%
	Територија примене	Сва рурална подручја

Подршка младим пољопривредницима:

- Једнократна премија у износу до 40.000 €.
- Субвенционисање каматних стопа на вредности до 40.000 €.
- Комбинација претходних помоћи, укупне вредности до 55.000 €.
- 5% бонус на интензитет инвестиције. Грејс период до 3 године за увођење стандарда ЕУ који морају бити идентификовани у пословном плану.
- Услови: фармер почетник млађи од 40 година који има адекватна професионална знања, вештине и пословни план.

Превремено пензионисање:

- За пољопривреднике до 18.000 € по години (макс. 180.000 €).
- За радника до 4.000 € годишње (макс. 40.000 €).
- Модификована подршка ако корисници остварују право на државну пензију.
- Период трајања подршке до 15 година.
- Различити услови важе за раднике на фарми.
- Услови: пољопривредник са више од 55 година живота, или најмање 10 година од прописаног старосног доба за пензионисање.

Модернизација фарми:

- 50% од прихватљивих трошкова за све пољопривреднике.
- 60% од прихватљивих трошкова за све пољопривреднике у LFA² подручјима.
- Грејс период до 3 године за увођење стандарда ЕУ који морају бити идентификовани у пословном плану.
- Услови: улагања у модернизацију пољопривредне фарме и поштовање стандарда ЕУ за релевантну инвестицију.

Прерада/ маркетинг пољопривредних и шумарских производа (стварање додатне вредности):

² **LESS FAVORABLE AREAS** Подручја са слабијим условима за пољопривредну производњу, маргинална подручја у Србији: подручје општине на чијој територији постоје природна ограничења за пољопривредну производњу, (општине које се налазе на надморској висини преко 500m) и законска ограничења за бављење пољопривредном производњом у националним парковима (општине које обухватају подручје националних паркова са преко 15% своје територије).

- Подршка за развој прераде и маркетинга пољопривредно – шумарских производа (ова подршка не укључује рибље производе).
- Највише 50% од прихватљивих трошкова за мала и средња предузећа.
- Највише 25% од прихватљивих трошкова за велика предузећа са мање од 750 радника или оствареним прометом мањим од 200 милиона €.
- Услови: поштовање стандарда EU за релевантну инвестицију и јачање конкурентности предузећа. За шумарство, подршка се односи само за микро-предузећа.

Подршка полунатуралним газдинствима која су у процесу транзиције за нове чланице EU:

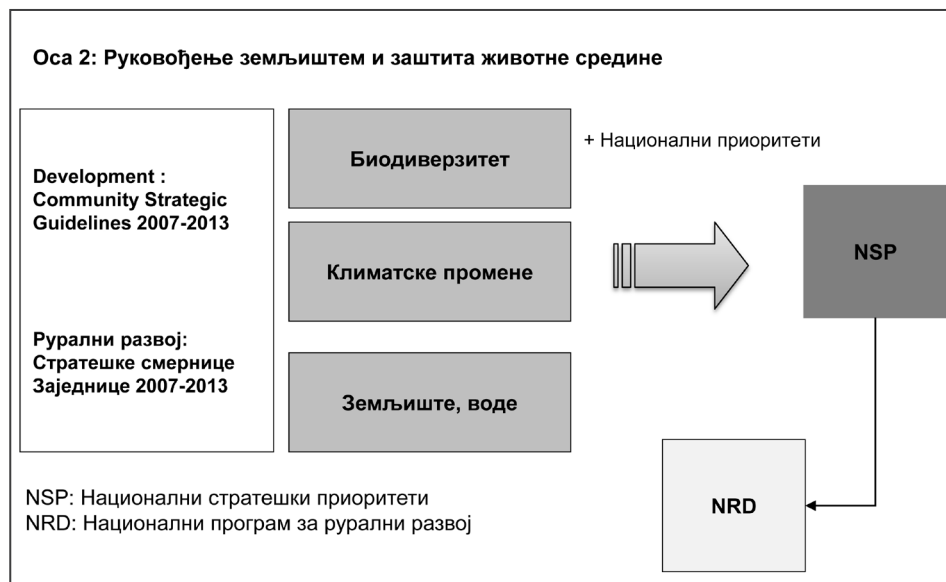
- Полунатурално газдинство: Пољопривредна газдинства која производе за своје потребе и мали део производње продају.
- Стална новчана помоћ до 1.500 € по газдинству, најдуже до 5 година.
- Без рестрикција на коришћење фондова. Помоћ коју примају је подршка приходима, а не помоћ њиховим инвестицијама.
- Услови: подношење пословног плана. Након 3 године, процењује се прогрес у односу на предложени пословни план. У случају да се јаве проблеми, плаћање ће бити суспендовано.

3.2.2. Оса 2 – *Руковођење земљиштем и заштита животне средине*

Приоритети у оквиру ове осе дефинисани су на националном нивоу сваке земље чланице EU у Програму руралног развоја уз поштовање Стратешких смерница Заједнице за рурални развој 2007–2013. Приликом програмирања националне стратегије руралног развоја води се рачуна о националним специфичностима и приоритетима³.

³ Напомена: Приоритети нису исти у планинским деловима EU (Шведска) или у равничарском делу EU. (Холандија). EU оставља доста слободе да се ови приоритети дефинишу на националном нивоу, али они морају бити прилагођени Општим смерницама руралног развоја 2007 – 2013.

Графикон 9 Програмирање унутар Осе 2.



Извор: DG AGRI (2005): Rural Development 2007-13. Axis 2: Environment/land management.

Плаћања у оквиру ове осе имају за циљ да осигурају доступност и ефикасност услуга у вези са заштитом животне средине у руралним подручјима. Овом осом обухваћене су мере везане за заштиту животне средине и одрживо коришћење земљишта, укључујући и мере намењене подручјима са природним и физичким ограничењима (LFA). Подстицањем водећих учесника (пољопривредника, шумара, и осталих да руководе земљиштем) да чувају руралну средину, пределе и природно окружење, спроводи се активна политика одрживог развоја. Такви подстицаји би требало да делују превентивно на напуштање пољопривредног и шумског земљишта. Активности које ће ЕУ финансирати кроз програме осе 2, треба јасно да циљају приоритете ЕУ, као што су борба против климатских промена, побољшање биодиверзитета и квалитета вода, смањење ризика од последица природних непогода и сл.

Табела 3 Мере унутар Осе 2. Руковођење земљиштем/ заштита животне средине

Оса 2. Руковођење земљиштем/ заштите животне средине	МЕРЕ	
	Одрживо коришћење пољопривредног земљишта	Планинска подручја са развојним ограничењима (LFA)
		Остале неприступачне области
		Natura 2000 пољопривредна подручја
		Заштита животне средине у пољопривреди/ брига о животињама
		Подршка непроизводним инвестицијама
	Одрживо коришћење шумског земљишта	Пошумљавање (пољопривредно/ не- пољопривредно земљиште)
		Natura 2000 – шумска подручја
		Заштита шума
		Обнављање шумског потенцијала
		Подршка непроизводним инвестицијама
	Основа (пољопривреда)	Условљена давања (cross-compliance)
	Учешће у финансирању	Минимум 25%
	Учешће EU у суфинансирању	Максимум 55-80%
	Територија примене	Сва рурална подручја

3.2.3. Оса 3 - Рурална економија у ширем смислу

Основна сврха треће осе је да се „оживи сеоска средина“ и да се помогне одрживости и побољшању друштвено-економске структуре, нарочито удаљенијих руралних подручја која су суочена са депопулацијом. Инвестиције у руралну економију и руралне заједнице намењене побољшању приступа основним услугама, инфраструктури и побољшању стања животне средине, од виталног су значаја за повећање квалитета живота у руралним подручјима и порасту њихове атрактивности за инвеститоре. Да би рурална подручја постала атрактивнија, неопходно је промовисање одрживог развоја и стварање нових прилика за запошљавање, нарочито за младе и за жене, као и лакши приступ најновијим информацијама и информационо-технолошким решењима. Диверзификација активности газдинстава на непољопривредне делатности и услуге и јачање веза између пољопривреде и осталих сектора руралне економије, препознати

су у реформисаној аграрној политици као један од три кључна развојна механизма.

Табела 4 Мере унутар Осе 3. Рурална економија у ширем смислу

Оса 3. Квалитет живота и економска диверзификација	МЕРЕ	
	Квалитет живота	Основне услуге за руралну економију и становништво (организовање и инфраструктура)
		Обнова и развој села, заштита и конзервација руралног наслеђа
		Обука и едукација
		Изградња капацитета за локалне развојне стратегије
	Економска диверзификација	Диверзификација активности
		Помоћ малим (микро) предузећима
		Подршка развоју туризма
		Заштита и руковођење природним богатствима
	Имплементација	Претежно кроз локалне развојне стратегије
	Учешће у финансирању	Минимум 15%
	Учешће ЕУ у суфинансирању	Максимум 50-75%
	Територија примене	Сва рурална подручја

3.2.4. Оса 4 – LEADER⁴ нпрустун

Програм руралног развоја који се делимично финансира од стране ЕУ. LEADER је покренут 1991.г. и најпре је лансиран као пилот иницијатива, усмерена на подршку привредном и друштвено – социјалном оживљавању и интегрисању руралних подручја. Програмом се настојало да се то постигне промовисањем локалних развојних стратегија, које би биле: иновативне, интегрисане и партиципативне. Данас је LEADER модел обавезан и консолидован на нивоу ЕУ.

По уредби о руралном развоју (Уредба ЕС, 1698/2005) сваки програм, подржан кроз мере и акције трију оса руралног развоја, мора

⁴ **LEADER** (fran. *Liason Entre Actions pour le Développement d'Economie Rurale*)

садржати LEADER осу за финансирање и спровођење минимум 5% за:

- Стратегију локалних акционих група (LAG) за локални развој, које су уграђене за једну или више тематских оса.
- Оперативне трошкове LAG-а.
- Пројекте сарадње између LAG-ова.
- Експерименталне и пилот приступе.
- Подизање капацитета и подршку неопходну за припрему стратегија локалног развоја.

Основна идеја LEADER-а је да планови развоја и локалне стратегије треба да буду резултат договора локалних актера. Активности које ће се предузимати у циљу реализације ових планова и стратегија такође треба да буду дефинисане на локалном нивоу, али према оквирима прихваћеним на националном нивоу и на нивоу EU. LEADER се реализује средствима EU, националних влада и средствима приватног сектора. Дати механизам суфинансирања обезбеђује већу поузданост при спровођењу програма и појединачних пројеката, како на националном, тако и на локалном нивоу.

Табела 5 Оса 4. Област примене LEADER-а

Имплементација	LEADER приступ за одабране територије у оквиру 3 тематске осе
Учешће у финансирању	Минимум 7% Резерва 3% од укупног EU фонда за рурални развој (искључујући модулацију)
Учешће EU у суфинансирању	Максимум 55 – 80%
Територија примене	Сва рурална подручја одабраних територија

LEADER приступ омогућава економску и социјалну одрживост руралних подручја, смањује напуштање руралних подручја стварањем нових радних места и развојем у свим секторима и ствара атрактивно окружење за друштво у целини. LEADER је метод који може бити примењен на било коју од три осе и мере и/ или на њихове комбинације. Најзначајнији механизам за спровођење LEADER-а на локалном нивоу јесте тело под називом Локална акциона група (LAG).

LAG чине представници различитих друштвених, привредних и политичких сектора који постоје у локалној заједници. Идеално је да сваки сектор буде заступљен са 1/3 чланова Локалне акционе гру-

пе, при чему се води рачуна да представници приватних и непрофитних организација заједно буду заступљени са 50%. Специфичност LEADER је сет од 7 посебних карактеристика које се међусобно допуњују:

1. Локалне стратегије засноване на територији.
2. Јавно-приватно партнерство (Локалне акционе групе).
3. Приступ од локалног нивоа „навише“ (Bottom Up).
4. Мултисекторски и интегрисани приступ.
5. Иновативни приступ.
6. Сарадња кооперација.
7. Умрежавање.

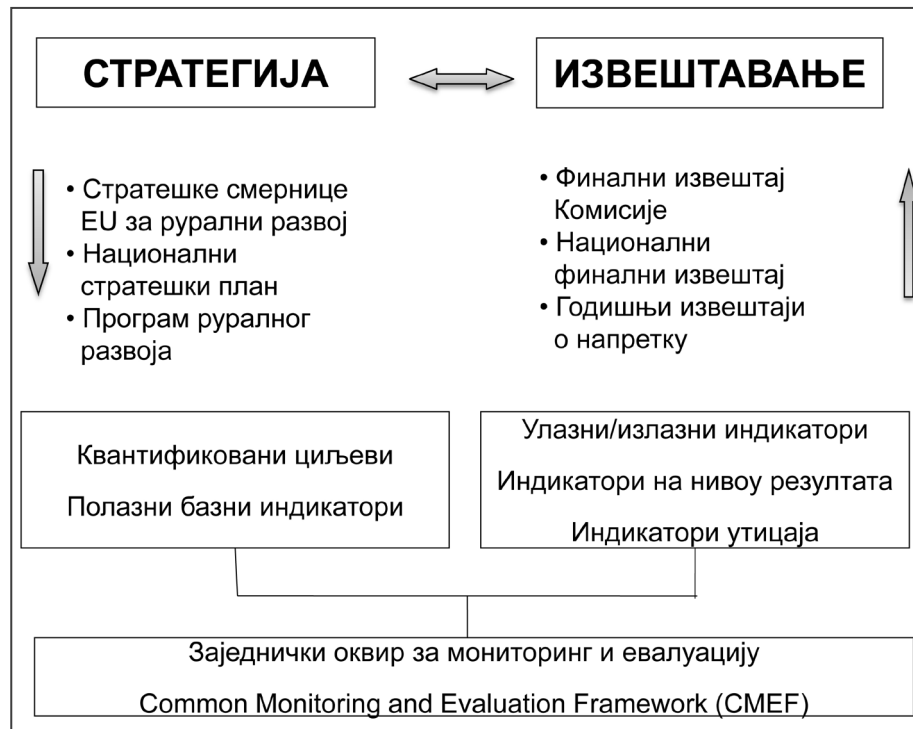
LEADER приступ обухвата умрежавање и ширење искуства пројектних резултата који се могу пренети на друге, пренос начина рада и знања. Сарадња и мреже организују се на националном и европском нивоу и веома су корисне за размену искустава, колективно остваривање пројеката, стицање вештина и сл. Искуства у ЕУ показују да је ово добар и успешан приступ али је потребно време за имплементацију.

Техничка компонента програма обухвата техничку помоћ за реализацију програма руралног развоја и изградњу мрежа за рурални развој на националном и европском нивоу. Техничка помоћ на нивоу програма износи до 4% средстава за финансирање програма. Обухвата припрему, управљање, мониторинг, евалуацију програма, пружање информација корисницима о програму и контролу имплементације самог програма. Из мера техничке подршке финансирају се и националне мреже за рурални развој и Европска мрежа за рурални развој.

Имплементација мера изводи се по одређеним заједничким правилима које изискују акредитацију програма и посебну агенцију за плаћање као финансијску институцију за спровођење мера. Финансијски систем изискује различите нивое контроле који омогућавају коректно трошење јавних средстава. За праћење програма одговорно је посебно управљачко тело (Managing Authority, МА), углавном државна или регионална министарства за пољопривреду. Програм се прати на основу одређених индикатора који су подељени у три групе: индикатори утицаја на нивоу општих циљева програма, индикатори резултата на нивоу приоритета – специфичних циљева програма и индикатори оствареног – output на нивоу оперативних

циљева, односно мера. Имплементација одабраних мера треба да промени стање у позитивном смеру. Ове промене и квалитет резултата програма оцењују се посебним системом у различитим фазама припреме и спровођења програма.

Графикон 10 Праћење програма



Извор: EU (2005): Rural Development. The Implementation Structure, DG AGRI.

II ПРЕТПРИСТУПНИ ПРОГРАМИ ПОМОЋИ ЗЕМЉАМА КАНДИДАТИМА

1. Политика руралног развоја ЕУ према земљама кандидатима

Све земље кандидати за чланство у ЕУ имају право на финансијску помоћ Брисела како би се што боље припремиле за пуноправно чланство у Унији. Европска комисија почела је са реализацијом првог програма помоћи намењеног земљама средње и источне Европе 1989. године. Европска унија је тада основала три претприступна програма у склопу припреме земаља средње и источне Европе за чланство у ЕУ: PHARE, ISPA и SAPARD⁵. Данас сви ови инструменти су обједињени у Инструменту за претприступну помоћ (Instrument for Pre – Accession Assistance, IPA). Ово је нови јединствени инструмент за претприступну помоћ за буџетско раздобље од 2007. до 2013. године, са укупним буџетом 11,4 милијарди евра. IPA је доступна земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ сходно уредби Европског Савета 1085/2006 од 17. јула 2006. године. У процесу припреме земаља централне и источне Европе за прикључење ЕУ формулисана су три механизма трансфера помоћи која су се директно или индиректно дотицала проблематике руралног развоја (Табела 6).

⁵ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Програм помоћи ЕУ за пољопривреду и рурални развој.

Табела 6 Претприступни програми за земље средње и источне Европе

Опис претприступног програма		Општи услови за коришћење средстава
PHARE (Регулатива 3906/89)	Програм намењен изградњи и успостављању институција, реформисању јавне администрације. У оквиру овог програма предвиђена је израда Националних развојних програма са акцентом на приоритетне делатности, промовисање економске и социјалне кохезије земаља кандидата и сл.	1. Национални фонд за примање и усмеравање помоћи. 2. Кофинансирање програма. 3. Национални развојни план који одређује приоритете по регионима и општинама.
ISPA (Регулатива 1267/99)	Програм помоћи намењен великим инфраструктурним захватима у области транспорта и заштити околине.	4. Квалитетни пројекти ⁶ .
SAPARD (Регулатива 1268/99)	Програм помоћи пољопривреди и руралном развоју.	

2. Специјални приступни програм за пољопривреду и рурални развој (SAPARD)

2.1. SAPARD – увод

SAPARD је први програм којим је ЕУ демонстрирала решеност да приступним програмима помогне приступање пољопривреде и руралних подручја земаља централне и источне Европе јединственом простору и политици ЕУ. Правна основа програма SAPARD је пропис Савета Европе бр. 1268/99. од јуна 1999. године, којим се утврђује подршка ЕУ за претприступне мере за пољопривреду и развој села у земљама кандидатима из централне и источне Европе.

⁶ Добијање средстава првенствено зависи од квалитета пројеката. Поређења ради, 10 земаља које су недавно ушле у ЕУ успело је да реализује свега 50% помоћи из PHARE-а, 35% из ISPA-е и 14% из SAPARD-а. Извор: Фондови и програми Европске уније са освртом на Црну Гору. Централна банка Црне Горе. Подгорица 2006.

Програм SAPARD почео је да се примењује од 1. јануара 2000. г. Програм помоћи SAPARD имао је превасходни циљ пружање помоћи за 10 земаља корисница из централне и источне Европе, садашњих 10 нових чланица Уније (НЗЧ)⁷, да решавају проблеме структуралног прилагођавања у својим пољопривредним секторима и руралним подручјима, као и у имплементацији *Acquis Communautaire*⁸ који се односи на Заједничку пољопривредну политику (CAP) и сродно законодавство.

Сличности између SAPARD-а и IPARD-а: имају исте циљеве, за спровођење оба програма неопходна је правна сагласност и неопходно је формирање националних регулаторних тела којима се доказује капацитет земље кандидата за чланство. Европска унија је распоред финансирања по појединим земљама у оквиру SAPARD-а одредила на основу броја пољопривредног становништва, површине пољопривредног земљишта, бруто друштвеног производа (GDP) и специфичних територијалних проблема.

У циљу упрошћавања система помоћи, постизања максималних ефеката уложених средстава кроз поједностављење администрације, контроле, извештавања и евалуације остварених резултата, ЕС је донела одлуку да све претприступне фондове (Phare, ISPA, SAPARD и CARDS), замени новим механизмом – Инструментом претприступне помоћи - IPA. IPA⁹ регулатива дефинише обим и тип подршке намењене земљама Западног Балкана за период 2007–2013. године. Општи оквир IPA програма разликује се у односу на до сада коришћени програм CARDS (Табела 7).

⁷ НЗЧ: новопримљене чланице ЕУ Пољска, Румунија, Бугарска, Мађарска, Литванија, Чешка, Летонија, Словачка, Естонија и Словенија.

⁸ *Acquis Communautaire* (скраћено „acquis“ означава комунитарно право, али означава и правне тековине ЕУ) скуп је права и обавеза земаља чланица ЕУ. Није реч само о праву у ужем смислу, с обзиром да обухвата: садржај, начела и политичке циљеве оснивачких уговора, законодавство усвојено применом оснивачких уговора и пресуде Суда Европске заједнице, декларације и резолуције које је усвојила ЕУ, мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове, на међународне уговоре које је склопила ЕУ, као и на уговоре између земаља чланица на подручју деловања ЕУ. Свака држава која тежи чланству ЕУ мора да прихвати одлуке из оснивачких уговора и усклади своје законодавство са *Acquis Communautaire*.

⁹ IPA Instrument for Pre-accession Assistance, Regulation EC, 1805/2006, 17. јул 2006. године.

Табела 7 IPA и CARDS програми помоћи

IPA	CARDS
Земље кандидати и потенцијални кандидати	Земље Западног Балкана
Период: 2007-2013	Период: 2000-2006
Средства: 10,213 милијарди евра (сталне цене) 11,468 (текуће цене)	Средства: 4,65 милијарди евра
Намена: помоћ у транзицији за изградњу институционалних капацитета, прекогранична сарадња, подршка у припреми програмирања, коришћења и изградњи система управљања и квалитетног коришћења EU фондова по пријему у чланство	Намена: обнова и стабилизација региона-одрживи развој и тржишно оријентисане економске реформе, смањење сиромаштва, подстицање сарадње између земаља корисница ЦАРДС-а, подржавање регионалне, пограничне и међурегионалне сарадње.
Надлежност: Делегација Европске Комисије	Надлежност: Европска агенција за реконструкцију

Извор: www.evropa.sr.gov.yu

Финансијска алокација средстава по појединим земљама била је извршена у складу са следећим принципима: број пољопривредног становништва, пољопривредно земљиште, бруто друштвени производ изражен у паритету куповне моћи (PPP – purchasing power parity), специфични територијални проблеми. Иако је обим SAPARD средстава значајно варирао по земљама, релативно изражено у односу на коришћено пољопривредно земљиште, извесно је да постоји уједначеност у дистрибуцији EU помоћи (Табела 8). Према обиму планираних и пласираних средстава најатрактивније су биле инвестиције у руралну инфраструктуру. Ову врсту активности реализовале су јединице локалне самоуправе. Програми подршке преради и маркетингу пољопривредних производа су коришћени за покретање предузетништва у руралним срединама земаља кандидата. Овој групи мера припада друго место по значају у издвојеним и искоришћеним средствима.

Табела 8 Обим коришћених SAPARD средстава пре прикључења EU

	Коришћено пољопр. земљиште (000 ха)	Средства за рурални развој	
		SAPARD* (мил. EUR)	RDP/ха (EUR)
Кипар	144	-	-
Чешка	3652	23	6
Естонија	890	13	14
Мађарска	5867	40	7
Малта	10	-	-
Летонија	2480	23	9
Литванија	3487	31	9
Пољска	16891	177	10
Словачка	2240	19	9
Словенија	508	7	13
Румунија	14819	198	13
Бугарска	5325	72	13
Укупно	56313	603	11

*у ценама 2004.

Извор: Стојановић Ж., Богданов Љ.Н. (2007): Претприступна помоћ за рурални развој – преглед искустава земаља кандидата, Међународна искуства у транзицији аграрног сектора и руралних подручја, 47-72.

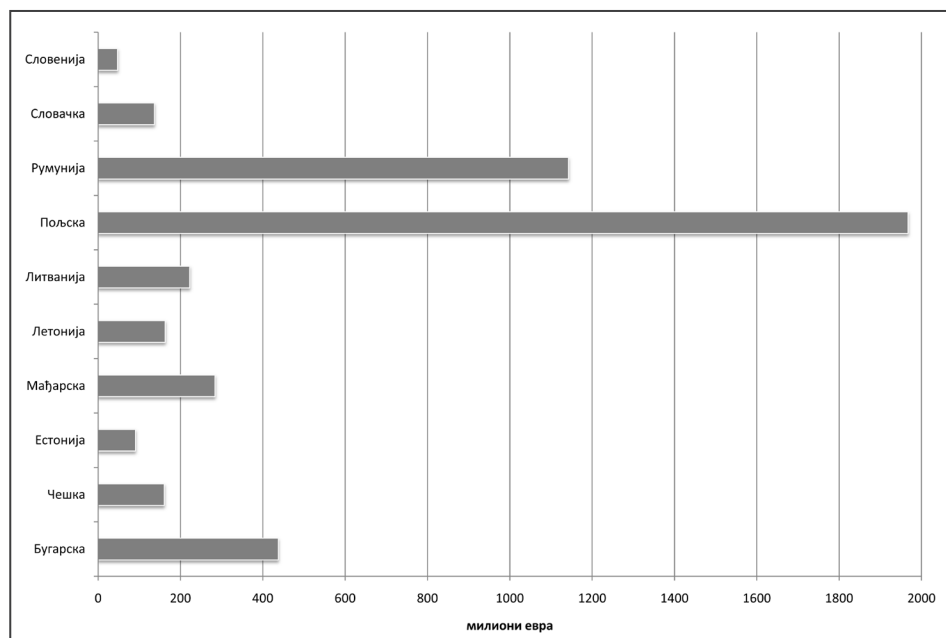
Трећа велика ставка у одобреним пројектима SAPARD-а односила се на инвестиције на фарми, док је у диверзификацију осталих активности руралне економије пласирано 7,5 од укупно 9,4 отписаних средстава.

Табела 9 Финансијска средства SAPARD-а за 10 НЗЧ 2000–2006

Земља	Средства SAPARD-а		Земља	Средства SAPARD-а	
	Милиони €	%		Милиони €	%
Бугарска	437,4	9,40	Пољска	1.967,54	24,76
Чешка	160,47	1,81	Румунија	1.142,62	19,11
Естонија	90,52	1,04	Словачка	136,41	2,82
Мађарска	283,83	3,29	Словенија	47,26	1,01
Летонија	162,95	1,96			
Литванија	222,48	2,72	Укупно	4651,48	100,00

Извор: Mortensen K. (2008), Head of SAPARD Unit, DG AGRI: European Commission, Pre-accession Assistance for Rural Development, presentation Skopje.

Графикон 11 Финансијска средства SAPARD-а за 10 НЗЧ 2000-2006

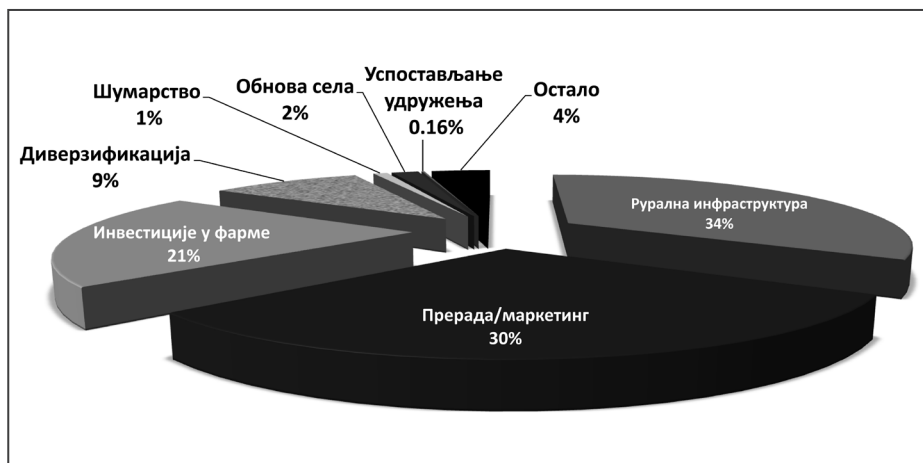


Извор: Mortensen K. (2008), Head of SAPARD Unit, DG AGRI: European Commission, Pre-accession Assistance for Rural Development, presentation Skopje.

SAPARD је земљама кандидатима понудио петнаест мера за унапређење руралног развоја (у односу на двадесет и две колико је обухваћено за земље чланице)¹⁰. Од петнаест понуђених мера, једанаест су биле заједничке и за земље чланице, док су се четири мере односиле на специфичне проблеме нових земаља чланица.

¹⁰ Регулатива ЕС 1257/99

Графикон 12 Распоред мера у оквиру SAPARD фонда



Извор: Casquilho J. (2006): EU experience on Pre – Accession assistance for Agriculture and Rural Development. DG AGRI – Eii.4 – Pre – Accession Assistance For Agriculture And Rd Cei Sef, Summit meeting, Tirana.

Земље кандидати су претприступним механизмом SAPARD добиле прилику да реше неке од својих кључних институционалних проблема. Специфичне мере за земље кандидате, дефинисане SAPARD-ом, односиле су се на:

- Унапређење контроле квалитета, ветеринарску заштиту, фито – санитарну заштиту, заштиту потрошача.
- Успостављање производних удружења.
- Успостављање и унапређење катастра.
- Техничку помоћ за мере садржане у плановима руралног развоја.

Земље кандидати су саме бирале како ће средства бити усмеравана у развој пољопривредних газдинстава, прераду и маркетинг, руралну инфраструктуру и диверзификацију. Имајући у виду да су нека од наслеђених решења бившег система земаља у транзицији неефикасна, специфичне мере за земље кандидате биле су усмерене на решавање таквих институционалних и организационих проблема. Осим тога, захтеви ЕУ везани за област руралног развоја земаља кандидата, били су много мање експлицитни и ригорозни у односу на друге области и дефинисани су као три приоритета за пружање подршке у оквиру SAPARD-а:

- Повећање тржишне ефикасности.

- Прихватање стандарда квалитета и здравствене безбедности ЕУ, како би се новим чланицама омогућило равноправно учешће на јединственом тржишту и успостављање адекватне граничне контроле.

- Подршка отварању нових радних места у руралним подручјима.

Циљеви SAPARD програма били су:

- Прилагођавање европским прописима у подручју пољопривреде.
- Припрема за заједничку пољопривредну политику (CAP).
- Улагање у пољопривредне поседе.
- Побољшање квалитета земљишта.
- Пошумљавање површина.
- Подршка произвођачима шумских производа.
- Побољшање обрадивих површина.
- Струковно образовање и оспособљавање.
- Јачање прераде и маркетинга пољопривредних и рибарских производа.

Критеријуми за одабир пројеката:

- Поседовање гаранција квалитета производа и сертификата производње.
- Еколошка производња.
- Најмање 50% дохотка остварено од пољопривредне делатности корисника.
- Позитиван утицај пројекта на развој локалне средине и запошљавање.
- Квалитетна студија о изводљивости за велике пројекте.
- Најмање 3 године пословања у економској делатности у којој се аплицира за SAPARD.
- Непостојање других извора финансирања.
- Усклађеност с националним програмом пољопривредног и руралног развоја, као и с регионалним програмом.

Програм SAPARD је функционисао на принципу суфинансирања, што значи да је Европска унија финансира највише 75% средстава пројекта. Преостали део су финансирали крајњи корисници, а то су били извођачи радова на мањим локалним пројектима инфраструктуре као и приватни предузетници у области пољопривреде.

вреде и прехранбене индустрије. Крајњи корисници су по правилу били директни произвођачи који су морали имати своја властита финансијска средства да би започели пројекат јер средстава из SAPARD-а добијали су тек након успешног завршетка пројекта. Крајњи корисник је морао самостално да обезбеди сва средства која су потребна за имплементацију пројекта.

Систем управљања SAPARD-ом: Европска комисија је од земаља кандидата захтевала да преузму одговорност за управљање претприступним фондовима и да повећају своје власништво над процесом како би се постепено оспособиле за самостално управљање фондовима које је потребно за приступање ЕУ. У том контексту било је потребно да земље кандидати ураде SAPARD програм на нивоу државе, постигну са ЕУ Споразум о SAPARD финансирању и формирају и акредитују структуре и тела за имплементацију и мониторинг SAPARD-а. Приликом постизања споразума о финансирању обавеза сваке владе била је да средства добијена из тог фонда допуну са још 25% учешћа, као и да подносилац захтева обезбеди минимално једну четвртину потребних средстава у случају непроизводне, односно половину у случају производне инвестиције.

Структуре и одговорна тела за имплементацију SAPARD-а¹¹ били су:

1. SAPARD агенција: тело које оснива земља подносилац захтева за SAPARD фондове, које је у њеној надлежности и које има функцију спровођења и плаћања.
2. Национални фонд: тело које именује земља подносилац захтева, под надлежношћу националног службеника за давање овлашћења, који сноси потпуну финансијску одговорност и обавезу за ове фондове.
3. Национални службеник за давање овлашћења: контакт за све финансијске информације које се прослеђују између Комисије и земље подносиоца захтева.
4. Надлежно тело: тело у земљи подносиоцу захтева, које даје, надгледа и повлачи акредитацију SAPARD агенције.
5. Сертификационо тело: проверава истинитост, потпуност и тачност рачуноводствених извештаја акредитоване SAPARD агенције.

¹¹ Уредба ЕС 2222/2000.

Критеријуми за акредитацију:

1. Функције:

- Одобрење обавеза и плаћања.
- Извршење плаћања.
- Рачуноводствено евидентирање обавеза и плаћања.
- Извештавање.

2. Критеријуми:

- Подела функција одобрења.
- Извршења и рачуноводствена евидентирања.
- Писане процедуре за пријем.
- Извештавање и обрада.
- Подела дужности.
- Контролни листови.
- Контроле пре и после плаћања (ex-ante и ex-post).

Имплементација пројеката: Пројекте је предлагала овлашћена и акредитована SAPARD агенција, а Европска комисија је вршила само контролу трошкова и ревизију. SAPARD агенција је била одговорна за избор и управљање пројектима, финансирање и обављање контроле. Плаћања која је обављала SAPARD агенција морала су се темељити на трошковима насталим од стране корисника. Свака SAPARD агенција обухватала је два тела:

- Агенцију за плаћање и
- Агенцију за имплементацију програма.

Агенција за плаћање била је одговорна за све финансијске процедуре, укључујући провере захтева за исплату и ауторизацију исплата. Агенција за имплементацију програма била је одговорна за проверу апликација, контроле на лицу места, спровођење пројекта, провере на терену у току имплементације пројекта, издавање одобрења за почетак пројеката, мониторинг пројеката и остале активности у вези са пројектом. Обе агенције биле су предмет независне ревизије од стране Комисије.

2.2. Искуства из претприступног програма SAPARD

2.1.1. Децентрализован систем управљања SAPARD-а

SAPARD је био први програм Европске уније за спољну помоћ, који је предвиђао децентрализован начин спровођења, што значи да земље кандидати треба да преузму одговорност за управљање претприступним фондом и да повећају своје власништво над процесом како би се постепено оспособиле за самостално управљање фондовима које је потребно за приступање EU. Овакав систем управљања назива се децентрализовано управљање фондовима (Decentralized Implementation System, DIS). Да би успоставили тај систем државе кандидати морале су да формирају оперативне структуре које ће одобрити/ акредитовати Европска комисија. С тим у вези припремна фаза имплементације SAPARD била је од пресудног значаја. Међутим дошло је до кашњења у самом припремном периоду јер је Европска Комисија пропустила да, у периоду од 15 месеци између предлагања и усвајања програма од стране Европског Савета¹², детаљно разради принципе и правила која би појаснила и убрзала примену програма. Споре и често строжије административне процедуре од оних које се обично захтевају од земаља кандидата, условили су да Европска Комисија одобри успостављање децентрализованих система тек 2002.г., и то само за две земље: Естонију и Словенију. Све ово се негативно одразило у каснијој фази повлачења расположивих средства из SAPARD-а јер од расположивих 850,8 милиона евра, до краја 2002. године било је искоришћено само 18% (154,4 милиона евра), док је остало морало бити отказано. Наредне табеле и графикони су доста илустративни уз напомену да се слични проблеми јављају и приликом успостављања DIS за IPARD (ови проблеми наслеђени су још из SAPARD-а) као што је случај у Македонији.

¹² Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 (OJ L 161, 26.6.1999) on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period.

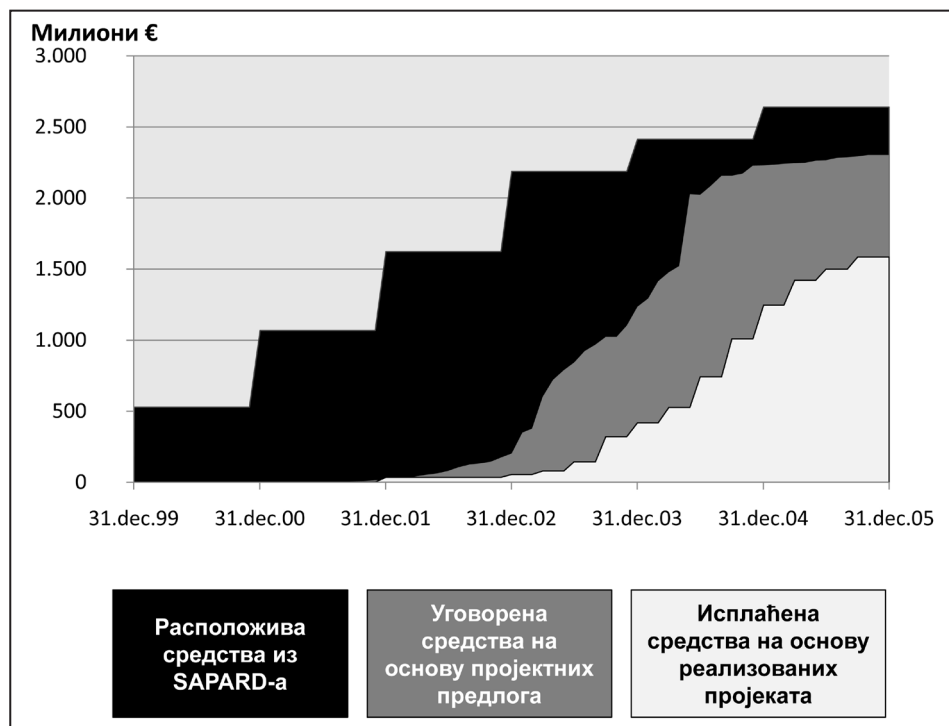
Табела 10 Искоришћеност SAPARD средстава у периоду 2000–2003

Земља	Расположива средства из SAPARD фонда (Милиони €)	Број одобрених пројеката	Уговорена средства од расположивих средстава		Исплаћена средства од уговорених средстава		Капацитет апсорпције % ¹³
			Милиони €	%	Милиони €	%	
Пољска	708,20	4.986	305,24	43,10	132,56	43,43	18,72
Румунија	632,40	584	331,05	52,35	4,52	1,37	0,71
Бугарска	218,80	946	134,18	61,33	37,90	28,25	17,32
Мађарска	159,80	677	52,19	32,66	4,25	8,14	2,66
Литванија	125,20	509	105,13	83,97	33,02	31,41	26,37
Чешка	92,60	1.656	106,34	114,84	39,39	37,04	42,54
Летонија	91,70	1.502	66,65	72,68	28,82	43,24	31,43
Словачка	76,80	494	48,72	63,44	9,24	18,97	12,03
Естонија	51,00	1.323	49,68	97,41	26,77	53,88	52,49
Словенија	26,60	236	15,26	57,37	5,78	37,88	21,73
Укупно	2.183,10	12.913	1.214,44		322,25	Просек	22,60

Извор: Wilkinson, A. (2008): The SAPARD instrument on the eve of accession.

¹³ Капацитет апсорпције је процентуални израз који представља однос између расположивог (намењеног) и искоришћеног износа.

Графикон 13 Искоришћеност средстава SAPARD фонда (расположива, уговорена и исплаћена средства)



Извор: Mortensen K. (2008), Head of SAPARD Unit, DG AGRI: European Commission, Pre-accession Assistance for Rural Development, presentation Скопје.

SAPARD је доживео успех на пољу институционалног јачања јер су успостављене функционалне институције које нису постојале у земљама кандидатима. SAPARD се показао као успешан наследник програма PHARE, који је претежно намењен за јачање институционалних капацитета.

2.1.2. Транспарентност и административне процедуре

Пре него што почну да раде, институције децентрализованог система морале су да добију акредитацију од Европске комисије, као претпоставку њихове функционалности. Компликоване административне процедуре умногоме су отежале ефективно коришћење SAPARD-а¹⁴. У Пољској је од 977 апликација у првој години импле-

¹⁴ Извор: Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/ C295/01).

ментације SAPARD-а одбијено 472 апликације, односно 48% од укупног броја апликација, а разлог су биле некомплетне пријаве. Каснија ревизија је показала да је непотпуност апликација резултат великог броја тражених докумената као и њихово тешко обезбеђивање. Време које је остављано корисницима да комплетирају своје апликације често је било недовољно.

У Бугарској, на пример, за пројекат који се састоји само од набавке једног комбајна апликација са пратећим документима имала је 2.477 страна. Из наведеног произилази да је неопходно поједностављење процедура, зато што је у интересу свих да средства од претприступне помоћи буду употребљена и максимално искоришћена. Комбинација ЕУ процедура и националне легислативе у овим земљама била је сувише компликована, а особље задужено за администрацију недовољно мотивисано. Упркос значају људских ресурса за успешну апсорпцију (искоришћеност) средстава из фондова ЕУ, НЗЧ имале су посебне проблеме у смислу капацитета особља које се бавило овом проблематиком. Дошло је до одлива кадрова. Велики број особља задуженог за управљање средствима, који су били обучени у оквиру програма PHARE отишло је из државне службе уз обећање успешније и профитабилније каријере у приватном сектору или институцијама ЕУ у Бриселу. Накнадна ревизија процеса избора кадрова у Бугарској, Литванији и Пољској показала је да избор кадрова често изведен на нетранспарентан начин. У Литванији су нађени чак случајеви намерног уништавања тестова за селекцију кандидата. Ови разлози водили су ка смањењу гаранција за квалитет институција и за испуњеност критеријума за акредитацију.

2.1.3. Мерење успеха

Проблеми који су се јављали при формирања децентрализованих система провлаче се и у каснијој фази спровођења конкретних пројеката. Према извешају Ревизорског суда један од главних пропуста био је непостојање објективних критеријума за мерење испуњења циљева и приоритета утврђених у SAPARD-у, као и непостојање индикатора успеха. Осим техничког описа активности Европске комисије, ови објективни критеријуми за мерење успеха остајали су у годишњим извештајима SAPARD. Приликом имплементације SAPARD-а доминирали су пројекти који повећавају пољопривредну производњу квантитативно, за разлику од пројекта који побољшавају квалитет пољопривредне производње. Прилагођавање

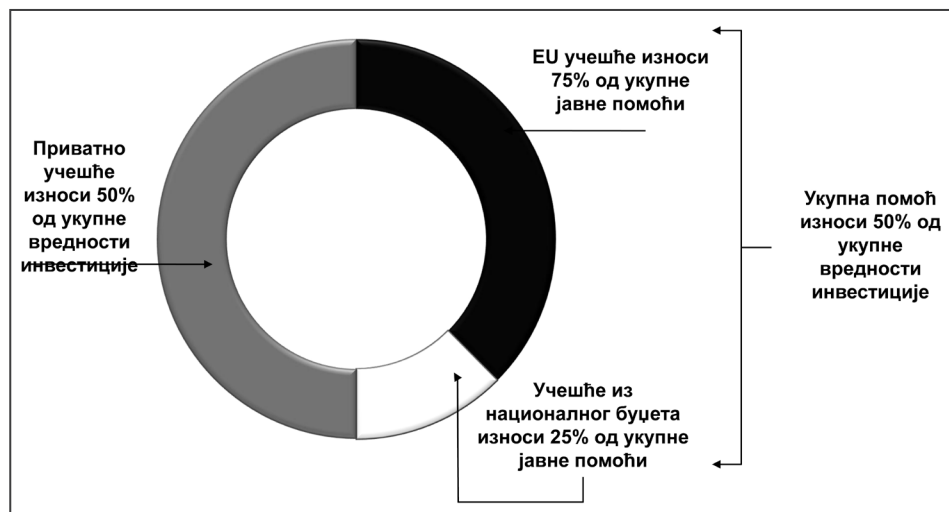
пољопривредног сектора подразумева усвајање и испуњење здравствених и еколошких стандарда и побољшање квалитета производа. Државе кориснице SAPARD-а биле су више успешне у јачању институционалних капацитета, него у задовољавању критеријума за повећање квалитета.

Мађарска је у целости отказала ове мере. Следећи њен пример и Пољска је предложила отказивање, међутим под притиском Европске комисије била је принуђена да их ипак задржи. Због кашњења у конкретној примени, мере за квалитет биле су спроведене по пријему Пољске у Европску унију. До 2003. године позитиван пример за успешно спровођење ових мера биле су Словачка и Чешка. Пропусти су утврђени у вези са захтевом за испуњење здравствених и еколошких стандарда. У Бугарској, а слично и у Румунији, били су издати сертификати за испуњење здравствених и еколошких стандарда само на бази документације апликанта, без директног увида. У Пољској су постојале тешкоће у утврђивању како држава брине за заштиту животне средине и здравље људи. Провере одређених пројеката у Литванији и у Бугарској вршене су пре почетка пројекта, али не и у току и на крају пројекта. У Литванији, у току реализације неких пројеката дошло је до истицања нитрата, што је довело до угрожавања животне средине у околинама фарми.

2.1.4. Проблеми у кофинансирању

SAPARD је покривао 50% трошкова улагања корисника, док је осталих 50% покривано сопственим средствима. Од 50% који је покривао SAPARD-а, 75% је обезбедила Европска Унија, а 25% државе кандидати. Само у изузетним случајевима, како што су инфраструктурни пројекти који не генеришу профит и које подносе јединице локалне самоуправе SAPARD је покривао 100% трошкова.

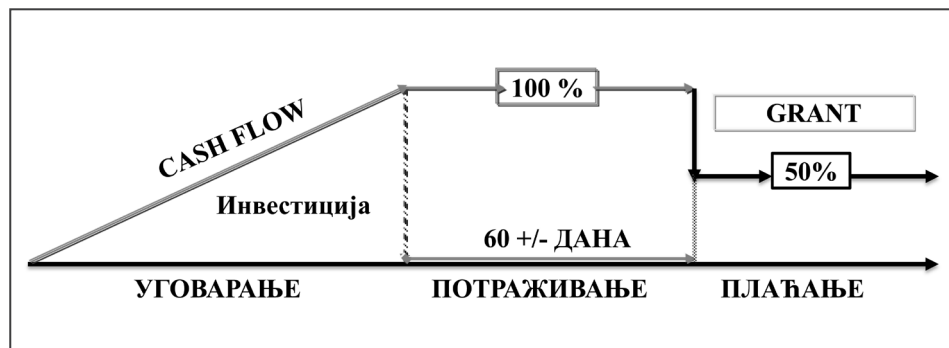
Графикон 14 SAPARD принцип кофинансирања



Извор: Macedonian Enterprise Development Foundation and Macedonian Center for International Cooperation (2007): Successful Using of the IPARD Funds.

Принципи на којима се заснивала помоћ, подразумевају удео сопствених средстава од стране пољопривредника, а ако их не поседују, морали су да их обезбеде путем кредитирања јер су исплате из SAPARD-а вршене по успешном завршетку пројекта.

Графикон 15 Cash flow (Новчани проток) SAPARD средстава за директне кориснике



Извор: Casquilho J. (2006): EU experience on Pre – Accession assistance for Agriculture and Rural Development. DG AGRI – Eii.4 – Pre – Accession Assistance For Agriculture And Rd Cei Sef, Summit meeting, Tirana.

Кредитирање претпоставља солидно успостављен банкарски и правни систем, у којем функционишу правно-власнички односи. С обзиром на то да ово није случај у земљама претендентима за чланство, које се налазе у процесу реструктурирања, средства од SAPARD-а завршавала су у руке великих и већ развијених пољопривредника, док мањи (ово су најчешће индивидуални пољопривредници) су имали мале шансе да користе ову европску помоћ. Неке од земаља су предложили решења за овај проблем у спровођењу SAPARD-а. Бугарске власти су предложили националну шему за кредитирање из националног буџета, да би се обезбедило 60 милиона евра за пољопривреднике. Међутим Европска комисија је констатовала да овој предлог има елементе државног субвенционисања, па је Бугарска била принуђена да одустане. У Литванији је био успостављен гарантни фонд, који издаје гаранције за кредит потенцијалним корисницима SAPARD-а. Иако и овај пример има елементе државне субвенције, он није био испитан од стране Европске комисије. С циљем да се смањи финансијски терет, Литванија и Румунија су вршиле исплату пољопривредницима у току пројекта, међутим тај пример нису следиле друге земље, пошто то подразумева додатни административни ангажман. Европска комисија није изашла са конкретним предлогом за превазилажење проблема кофинансирања већ је у својим одговорима констатовала да економски неодрживе фарме не могу бити обухваћене програмом¹⁵. Све ово је негативно утицало на процес реструктурирања пољопривредног сектора у земљама кандидатима. Ако се проблем кофинансирања повеже са неефикасном администрацијом и чињеницом да се исплате корисницима врше тек по завршетку пројекта, то је био главни узрок обесхрабтивања потенцијалних апликаната и самим тим слабе искоришћености средстава из SAPARD-а.

2.1.5. Порез на додатну вредност (ПДВ) и камате

Интересантан је начин на који је програм SAPARD третирао ПДВ, који је посебно битан елемент у управљању фондовима. Наиме, ПДВ се не сматра оправданим трошком у случајевима када постоји могућност да га врати држава. У Пољској, то није био случај, ПДВ је био зарачунат у укупне трошкове пројекта, а у другим земљама ПДВ се не сматра као оправдани трошак, што има ефекат смањивања броја поднетих пројеката, као и смањивање ефективног нивоа кофинан-

¹⁵ Извор: Court of Auditors Special Report No 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/ C295/01) .

сирања од стране државе¹³. Треба споменути и питање камата које представљају пропратни део средстава SAPARD-а. Дobar пример за ово је Бугарска, која је направила тендер за избор најбољих понуда приватних банака, у којима ће бити депонована средства Европске уније. Литванија, Пољска и Румунија су депоновале средства у народним банкама, због обавеза које су унапред предвиђене законом, чиме је значајна сума, као допунски приход од камате, пропадала.

2.1.6. Злоупотреба при расподели средстава

Ризик од злоупотреба при расподели средстава не може се избећи. Очигледан начин злоупотребе је толеранција и појава конфликта интереса. Оно на шта се посебно пазило јесте да при расподели средстава нема преклапања интереса јавног и приватног сектора. Друга потенцијална опасност била је злоупотреба консултантских услуга за пословне планове, односно пројекте, јер се ови трошкови сматрају оправданим. Познати су случајеви када су апликанти након одобрења првог пројекта за који су признате консултантске услуге као оправдани трошак, подносили нове пројекте који су практично идентични са претходним и поново зарачунавали консултантске услуге. Ове, фиктивне исплате су у значајној мери угрожавале успех програма.

2.1.7. Капацитет апсорпције

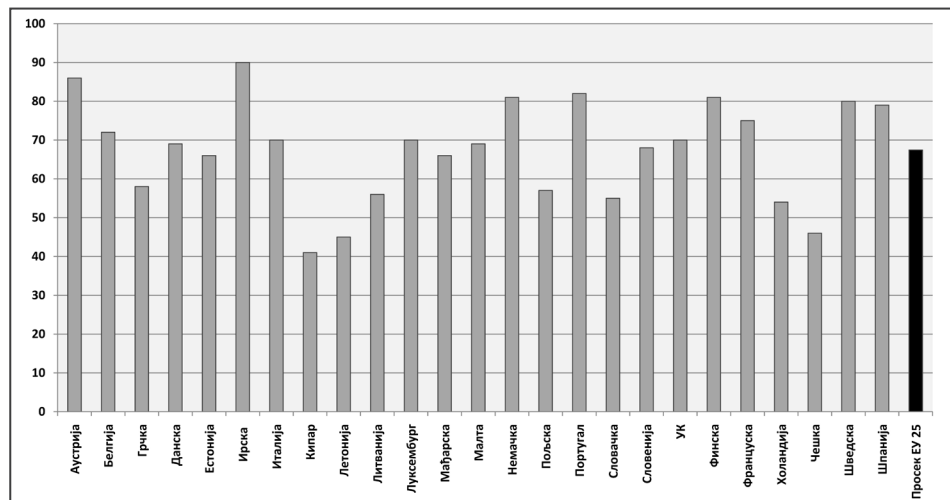
Вредновање ефективности утrophка средстава из фондова ЕУ мери се „стопом апсорпције“. Стопа апсорпције илуструје капацитете за искоришћавање ЕУ фондова, и дефинише се као износ који земља потроши од укупног износа средстава из фондова на располагању. Апсорпција се, у крајњој линији, своди на изналажење добрих пројеката на које ће се додељени новац утrophити на ефикасан и успешан (ефективан) начин. Постизање 100% стопе апсорпције значи да су сва средства која су додељена земљи потрошена у целости.

Табела 11 Апсорпција фондова земаља чланица ЕУ

Држава	Процент апсорпције	Држава	Процент апсорпције	Држава	Процент апсорпције
Аустрија	86,0	Литванија	56,0	УК	70,0
Белгија	72,0	Луксембург	70,0	Финска	81,0
Грчка	58,0	Мађарска	66,0	Француска	75,0
Данска	69,0	Малта	69,0	Холандија	54,0
Естонија	66,0	Немачка	81,0	Чешка	46,0
Ирска ¹⁶	90,0	Пољска	57,0	Шведска	80,0
Италија	70,0	Португал	82,0	Шпанија	79,0
Кипар	41,0	Словачка	55,0		
Летонија	45,0	Словенија	68,0	Просек ЕУ 25	67,44

Извор: U.S. Agency for International Development USAID (2008): Preparation for using of EU funds. Governance Accountability Project.

Графикон 16. Апсорпција фондова земаља чланица ЕУ



Извор: U.S. Agency for International Development USAID (2008): Preparation for using of EU funds. Governance Accountability Project.

Иако 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, па долази до проблема који имају за последицу слабу апсорпцију ЕУ средстава.

¹⁶ Висок проценат апсорпције у Ирској резултат је улагања у људе. У случају Ирске јасно се види да је дугорочно гледано ефекат улагања у људе (обуке, тренинзи, семинари) много већи него у инфраструктуру пројекта.

Капацитет апсорпције на нивоу државе одређују три основна фактора који уједно земљама кандидатима стварају највеће проблеме:

1. Макроекономски капацитети апсорпције: износ средстава из фондова који је додељен на основу % друштвеног бруто производа. Велики прилив помоћи из иностранства може довести до инфлације и нестабилности курса. Ради спречавања ових проблема уведен је критеријум да висина средстава које нека земља може да апсорбује у току једне године не може да прелази 4% њеног друштвеног бруто производа. Проблем може настати и у случају неопходности повраћаја средстава за лоше пројекте, што може извршити знатан притисак на национални буџет.

2. Управљачко-административни капацитет апсорпције значи способност власти на централном, регионалном и локалном нивоу да:

- Правовремено припреми прихватљиве планове, пројекте и програме.

- Организује координацију између партнера и заинтересованих страна.

- Администрира, односно изађе на крај са огромном количином административне „папирологије“ везане за извештавање коју захтева ЕС.

- Финансира и надзире имплементацију на транспарентан и одговоран начин.

Слаб административни капацитет апсорпције резултира да новца има, али нема пројеката који задовољавају критеријуме EU.

3. Финансијски капацитети апсорпције: способност суфинансирања програма и пројеката који примају финансијску подршку од EU. Олако схватање могућности за суфинансирање показало се проблем. Кофинансирање може имати за последицу раст буџетског дефицита, али исто тако и преусмеравање развојних програма искључиво на пројекте које кофинансира EU. 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 јер се због механизма преноса средстава из EU буџета, касније рефундира.

Искуства SAPARD-а и осталих претприступних фондова показала су да се морају развити ефикасне институције на свим нивоима, са одговарајућим капацитетима за управљање средствима помоћи Европске уније. То практично значи да се у свакој општини или институцији започне образовање о начину рада европских институција и

њиховим правилима а затим обука о планирању и програмирању, пројектном циклусу и управљању пројектима (треба добро познавати све фазе припреме и реализације пројекта, начин припреме тендерске документације и сл.). Процедуре и правила која се морају поштовати да би се користила средства ЕУ врло су комплексна. Без њиховог познавања није могуће припремити пројекте који су прихватљиви за финансирање из средстава програма ЕУ. Ово је врло важан корак у припреми за касније коришћење структурних и кохезионих фондова у фази када Република Србија добије статус земље кандидата. Тада ће се отворити много већи фондови из осталих компоненти IPA и та средства треба искористити брзо и ефикасно, како би грађани видели њихове 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. Словенија, као једна од најразвијених нових чланица ЕУ, за исти период имаће на располагању 4,5 милијарди евра (650 милиона годишње).

3. Инструмент претприступне помоћи – IPA

3.1. IPA – увод

Уредбом Европског савета №. 1085/2006. успостављен је нови јединствени Инструмент за претприступну помоћ (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) за буџетско раздобље од 2007. до 2013. године. Нови Инструмент претприступне помоћи обједињује дотадашње претприступне инструменте: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS, као и претприступни инструмент за Турску. Европска унија донела је IPA регулативе којима дефинише обим и врсту помоћи коју ће земља кандидат добити као и помоћ земљама потенцијалним кандидатима за период 2007–2013 године. Укупан буџет IPA за период од 2007–2013. износи око 11,5 милијарди евра. IPA има интегрисани приступ који се огледа кроз саму структуру помоћи обједињену у 5 компоненти. На тај начин ЕУ пружа циљану и ефикасну помоћ свакој земљи у зависности од њених развојних потреба и статуса на путу европских интеграција.

Графикон 17 Компоненте Инструмента претприступне помоћи



Извор: European Commission: Enlargement. Instrument for pre-accession assistance (IPA).

Регулатива (уредба) о оснивању IPA прави разлику између држава корисница. Према Уредби, државама кандидатима (Турска, Хрватска и Македонија), уколико имају акредитован децентрализован систем управљања фондовима (DIS)¹⁷, помоћ је омогућена кроз свих пет компоненти. Државама потенцијалним кандидатима (Србија, укључујући и Косово и Метохију у складу са Резолуцијом УН 1244, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Албанија), које немају акредитован DIS, помоћ се упућује само кроз прве две компоненте.

¹⁷ DIS подразумева преношење од стране Европске комисије управљање одређеним радњама и поступцима у имплементацији програма, (спровођење тендерских процедура, закључивање уговора, плаћање, и контрола трошења средстава), при чему ЕС задржава одговорност за опште извршење буџета.

Мапа 1 Земље кориснице Инструмента за претприступну помоћ



Извор: European Commission (2009): Agriculture and Rural Development. Enlargement.

Основни предуслови за коришћење свих пет IPA компоненти су стицање статуса кандидата за чланство у EU и акредитација DIS од стране Европске комисије (ЕС). Земље потенцијални кандидати, као и земље кандидати које нису добиле акредитацију за децентрализовано управљање, могу у претприступном периоду да финансирају мере и активности које су сличне III, IV и V компоненти из прве компоненте (Помоћ у транзицији и изградња институција). Ове мере се првенствено односе на изградњу институција и структура које су неопходне за успешну имплементацију III, IV и V компоненте.

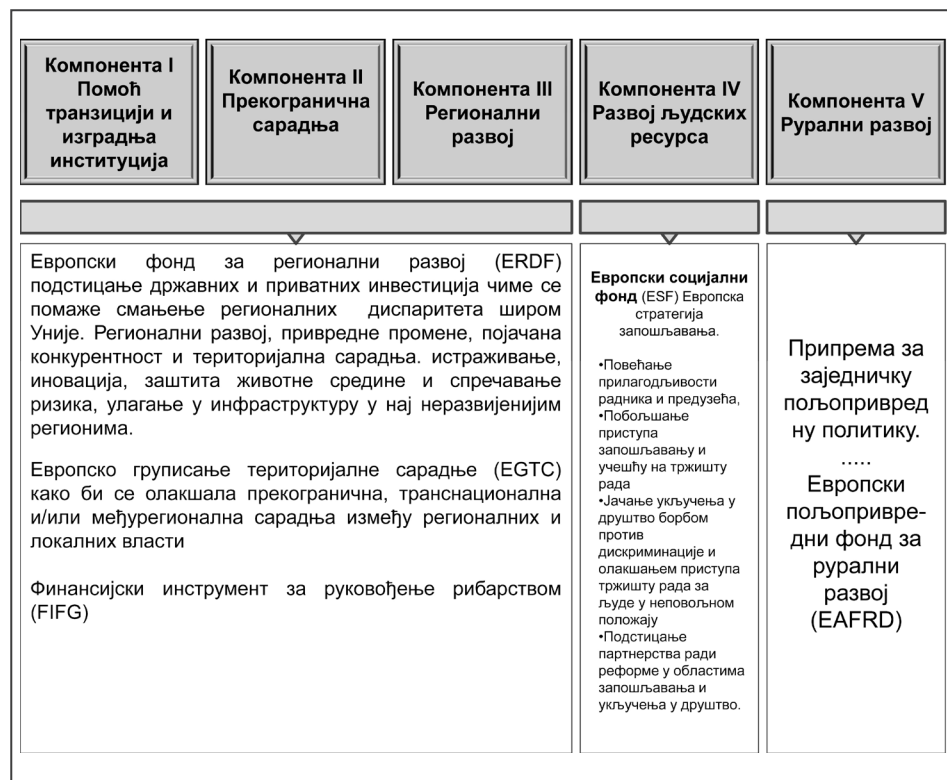
Инструмент претприступне помоћи IPA 2007–2013. у фокусу има два главна приоритета и то:

- Помоћ земљама у испуњавању политичких, економских и критеријума који се односе на усвајање правних тековина EU (*Acquis Communautaire*), као и изградња административних капацитета и jaчање правосуђа.
- Помоћ земљама у процесу припрема за коришћење структурних и кохезионих фондова EU након приступања Европској унији.

Осим што пружа подршку у реформама које процес европских интеграција налаже, IPA има улогу да припреми земље кориснице за спровођење кохезионе политике EU, јер су компоненте IPA у пре-

тприступном периоду веома сличне инструменатима кохезионе политике (Структурни и Кохезиони фонд).

Графикон 18 Веза између IPA компоненти и одговарајућих инструмената кохезионе политике



Извор: Мирић О. (2009): Припреме за IPA компоненте регионални развој и развој људских ресурса, Влада Републике Србије, Београд.

Финансијска средства из програма помоћи ЕУ искључиво се додељују за унапред испланиране и разрађене програме/ пројекте који доприносе реализацији приоритета постављених у стратешким документима ЕУ. Утврђивање приоритета који ће бити финансирани одвија се према моделу пројектног циклуса. Модел пројектног циклуса који користи Европска комисија састоји се од 5 фаза: програмирање, идентификација, формулација, спровођење и евалуација и ревизија.

3.2. Програмирање помоћи EU

Програмирање помоћи EU је процес израде низа докумената који представљају основу и стратешки оквир за идентификацију и формулацију пројеката које финансира EU. Документа се израђују у складу са стандардним процедурама Европске комисије и приоритетима владе земље корисника. У случају Инструмента за претприступну помоћ посебан нагласак се ставља на приоритете Европског партнерства за земље потенцијалне кандидате, као и на приоритете Партнерства о приступању земаља кандидата за чланство у EU. Документа неопходна у процесу програмирања представљена су у графикону 19.

Графикон 19 Документи у процесу програмирања IPA



Извор: European Commission (2009): Agriculture and Rural Development. Enlargement.

Први документ који се израђује у процесу програмирања је **Вишегодишњи индикативни финансијски оквир** (Multi-annual Indicative Financial Framework, MIFF), који је дефинисала Европска комисије и

показује индикативну расподелу IPA средстава по земљи кориснику и по компонентама. То је табеларни приказ који покрива трогодишњи период и образлаже критеријуме намене средстава, у зависности од потреба, апсорпционог и управљачког капацитета земље корисника.

Вишегодишњи индикативни финансијски оквир је дефинисан тако да буде флексибилан што се тиче износа средстава који земља корисница може добити, али у исто време је довољно одређен да омогући вишегодишње планирање. Флексибилност омогућава да се средства, уколико је потребно, ревидирају на годишњем нивоу и да омогући промене уколико у међувремену дође до промене статуса земље корисника (потенцијални кандидат, кандидат, чланица) или уколико дође до промене у капацитету коришћења средстава и примени, односно непоштовању финансијских правила EU.

Табела 12 Годишња намена средстава IPA дефинисана Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром (2007–2012) у милионима €

Држава	Компонента	Година					
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Хрватска	IPA I	49,61	45,37	45,60	39,48	39,96	40,87
	IPA II	9,69	14,73	15,90	16,22	16,54	16,87
	IPA III	45,05	47,60	49,70	56,80	58,20	59,35
	IPA IV	11,38	12,70	14,20	15,70	16,00	16,04
	IPA V	25,50	25,60	25,80	26,00	26,50	27,27
	Укупно	141,23	146,00	151,20	154,20	157,20	160,40
Македонија	IPA I	41,64	41,12	38,13	36,32	34,50	32,98
	IPA II	4,16	4,08	5,57	5,68	5,80	5,91
	IPA III	7,40	12,30	20,80	29,40	35,00	39,40
	IPA IV	3,20	6,00	7,10	8,40	9,40	10,58
	IPA V	2,10	6,70	10,20	12,50	14,00	16,93
	Укупно	58,50	70,20	81,80	92,30	98,70	105,80
Турска	IPA I	256,70	256,13	233,20	211,31	230,62	250,90
	IPA II	2,10	2,87	9,40	9,59	9,78	9,97
	IPA III	167,50	173,80	182,70	238,10	291,40	350,81
	IPA IV	50,20	52,90	55,60	63,40	77,60	89,93
	IPA V	20,70	53,00	85,50	131,30	172,50	197,89
	Укупно	497,20	538,70	566,40	653,70	781,90	899,50
Албанија	IPA I	54,32	62,12	70,92	82,71	84,30	85,99
	IPA II	6,68	8,58	10,28	10,49	10,70	10,91
	Укупно	61,00	70,70	81,20	93,20	95,00	96,90

Босна и Херцеговина	IPA I	58,14	69,85	83,89	100,69	102,68	104,70
	IPA II	3,96	4,95	5,21	5,31	5,42	5,53
	Укупно	62,10	74,80	89,10	106,00	108,10	110,20
Црна Гора	IPA I	27,49	28,11	28,63	29,24	29,84	30,45
	IPA II	3,91	4,49	4,67	4,76	4,86	4,95
	Укупно	31,40	32,60	33,30	34,00	34,70	35,40
Србија	IPA I	181,50	179,44	182,55	186,21	189,96	193,80
	IPA II	8,20	11,46	12,25	12,49	12,74	13,00
	Укупно	189,70	190,90	194,80	198,70	202,70	206,80
Косово ¹⁸	IPA I	68,30	184,70	103,34	64,48	65,83	67,07
	IPA II	-	-	2,76	2,82	2,87	2,93
	Укупно	68,30	184,70	106,10	67,30	68,70	70,00
Укупно национални програми		1.109,43	1.308,60	1.303,90	1.399,40	1.547,00	1.685,00
Регионални и хоризонтални програми¹⁹		108,98	135,70	160,00	157,70	160,80	164,20
Административни трошкови		44,79	54,00	56,50	64,60	75,00	80,50
Укупно		1.263,20	1.498,30	1.520,40	1.621,70	1.782,80	1.929,70

Извор: Службени гласник Европске уније (<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>)

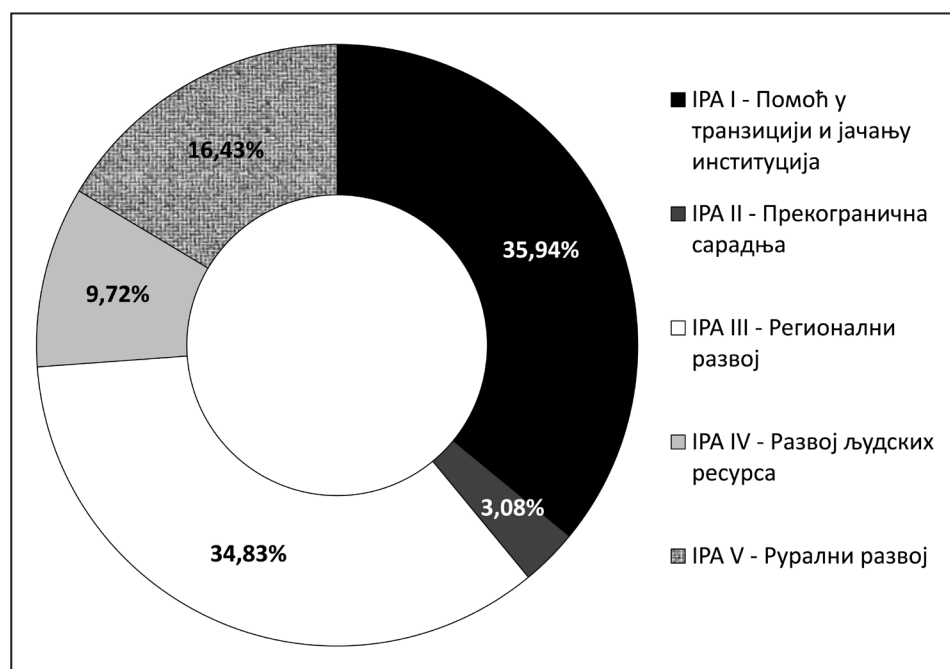
¹⁸ Према резолуцији UN 1244: UNSCR 1244.

¹⁹ Око 10% целокупног износа IPA средстава за период 2007-2013. биће имплементирано кроз Вишекорисничку IPA намењену за спровођење заједничких регионалних пројеката земаља корисница помоћи.

Табела 13 Индикативна расподела IPA средстава по земљи кориснику у милионима €

Држава	Година						Укупно
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Хрватска	141,23	146	151,2	154,2	157,2	160,4	910,23
Македонија	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	105,8	507,3
Турска	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5	3937,4
Албанија	61,0	70,7	81,2	93,2	95	96,9	498
БиХ	62,1	74,8	89,1	106	108,1	110,2	550,3
Црна гора	31,4	32,6	33,3	34	34,7	35,4	201,4
Србија	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	206,8	1183,6
Косово ²⁰	68,3	184,7	106,1	67,3	68,7	70	565,1
Укупно	1109,43	1308,6	1303,9	1399,4	1547	1685	8353,33

Графикон 20 Расподела IPA средстава по компонентама



Извор: European Commission (2009): Enlargement. Instrument for pre-accession assistance (IPA).

²⁰ Према резолуцији UN 1244: UNSCR 1244.

Други документ који се израђује у процесу програмирања IPA је **Вишегодишњи индикативни плански документ** (Multi – annual Indicative Planning Document, MIPD). Ово је документ Европске комисије и припрема се посебно за сваку земљу потенцијалног кандидата и кандидата за чланство у Европској унији. Документ се припрема у консултативном поступку са надлежним институцијама владе земље корисника IPA. Документ дефинише приоритете по појединачним областима, као и финансијска средства за спровођење утврђених приоритета током три буџетске године. Усвојени приоритети морају бити у складу са циљевима политике проширења Европске уније и приоритетима Европског партнерства. Документ се припрема за три године и ревидира се годишње. MIPD представља основни документ који утврђује приоритете за финансирање из средстава IPA и даљи процес програмирања зависи од одговарајуће IPA компоненте.

Табела 14 Опис Програмирање IPA компонената на основу MIPD-а

IPA компонента	ОПИС
I	Надлежне институције, према одговарајућој процедури, предлажу предлоге пројеката (тзв. Project Fiche). У оквиру прве IPA компоненте MIPD утврђује три кључне области подршке: политички захтеви, друштвено економски развој и европски стандарди. Сви одобрени пројекти током једне програмске године чине годишњи национални програм.
II	На основу MIPD за сваки од програма прекограничне сарадње припрема се Заједнички програмски документ (JPD) који утврђује области подршке и приоритете. Овај документ припрема Национални IPA координатор у сарадњи са државом која учествује у програму прекограничне сарадње и Европском комисијом, уз консултације са заинтересованим странама. Заједнички програмски документ је основ да непрофитне организације предложе своје пројекте када буде расписан јавни позив за прикупљање пројеката.
III IV	Државе које могу да користе IPA компоненте III и IV у обавези су да припреме документ Стратешки кохерентни оквир (Strategic Coherence Framework). Овај документ укључује тематске приоритете у оквиру IPA компоненти III и IV, дефиницију тематских области где држава намерава да концентрише помоћ, опис циљева, списак програма и буџетски оквир за спровођење тих програма за период од три године. У складу са Стратешким кохерентним оквиром, релевантне институције (оперативне структуре) израдиће вишегодишње оперативне програме за животну средину, саобраћај, регионалну конкурентност. Оперативни програми, између осталог, садрже процену средњорочних потреба и циљева, опис изабраних стратешких приоритета, финансијске процене за сваку годину, укључујући и процену укупног доприноса EU и националног кофинансирања за компоненту регионалног развоја индикативни списак већих пројеката и опис релевантних структура и органа за управљање и контролу оперативних програма. На основу Стратешког кохерентног оквира и оперативних програма надлежне институције предлажу одговарајуће пројекте.
V	Државе које могу да користе IPA компоненту V у обавези су да припреме национални програм руралног развоја. Овај документ обухвата опис тренутне ситуације, приоритете за финансирање, приказ финансијских средстава и њихове изворе, предлог активности и мере за категорисање пројеката по приоритету и опис релевантних структура и органа за управљање и контролу оперативних програма.

3.3. Функције и институције у оквиру децентрализованог систем управљања IPA

Децентрализовано управљање фондовима (Decentralized Implementation System, DIS) је систем у коме Европска комисија преноси управљање над одређеним активностима у имплементацији програма земљи кориснику при чему ЕС задржава целокупну одговорност за опште извршење буџета EU. Сврха DIS је да се земља кандидат оспособи да управља фондовима EU, а да при томе не тражи претходно одобрење и проверу од стране ЕС. Постоје два облика децентрализације:

- Децентрализација са контролама пре плаћања (ex-ante) коју врши Европска комисија, односно Делегација Европске комисије у земљи корисника. Тела националне администрације обављају тендерске процедуре, закључују уговоре и врше плаћања уз претходну контролу и одобравање од стране Делегације Европске Комисије у земљи корисника. Делегација ЕС има права да прегледа и ако је потребно, одбаци било коју тендерску документацију. Број одбијене тендерске документације служиће као показатељ за мерење успешности функционисања контроле над тендерским поступцима коју спроводе институције.

- Децентрализација без ex-ante контрола, у којој Делегација Европске Комисије у земљи корисника не проверава и не одобрава сваку појединачну трансакцију. Да би се прешао пут од једног до другог нивоа децентрализације, систем успостављен у земљи која користи IPA фондове мора да демонстрира константно беспрекорно функционисање. Децентрализација без ex-ante контроле представља систем спровођења пројеката и програма и финансијског управљања који је неопходан за коришћење Кохезионог фонда и структурних фондова након придруживања.

Управљање фондовима EU у оквиру децентрализованог система, било уз ex-ante контроле ЕС или без њих, може се одобрити само када се испуне одређени „минимални критеријуми и услови“ описани у анексу Уредбе о спровођењу IPA. Дозвола за аутономно управљање фондовима EU је предмет процеса акредитације коју додељује ЕС. Припрема за акредитацију је поступак који воде национална тела и који је у потпуности „у њиховом власништву“, док ЕС може једино да помогне пружајући техничко – консултантску помоћ. Основне функције и институције у оквиру система децентрализованог управљања EU фондовима су:

Национални службеник за акредитацију (The Competent Accrediting Officer, CAO): Представник Владе или други државни службеник високог ранга кога именује Влада и који је задужен за издавање, надгледање и евентуално суспендовање функција Националног службеника за одобравање и Националног фонда. Национални службеник за акредитацију (CAO) одговоран је за:

- Издавање, надзор и суспензију или за повлачење акредитације националног службеника за одобравање (NAO). Пре издавања акредитације врши проверу да ли систем управљања и контроле који је успостављен испуњава захтеве у погледу делотворне контроле, и то најмање у областима које су дефинисане у анексу Уредбе о спровођењу IPA (Анекс критеријуми за акредитацију)²¹.
- Финансијско управљање новчаним средствима EU у земљи корисници као руководиоца националног фонда.
- Способност NAO да испуни одговорности за делотворно функционисање система управљања и контроле у оквиру IPA.

Национални IPA координатор (The National IPA Coordinator, NIPAC): Високи државни службеник кога именује Влада и који обезбеђује координацију помоћи из претприступног инструмента и руководи процесом програмирања. Он сноси укупну одговорност за:

- Доследност и координацију програма обезбеђених на основу IPA.
- Годишње програмирање IPA компоненти помоћи и изградњу институција на националном нивоу.
- Координацију учествовања Влада земље кориснице у релевантним прекограничним програмима, транснационалним и међу регионалним програмима.
- Мониторинг и извештавање ЕС о спровођењу IPA дефинисане.

Стратешки координатор (The Strategic Co-ordinator): Институција у земљи корисници која је задужена за координацију процеса програмирања и мониторинга за трећу и четврту компоненту IPA и налази се под непосредним управљањем Националног IPA координатора. Стратешки координатор координира помоћ која је одобрена у оквиру Компоненте регионалног развоја и Компоненте развоја људских ресурса и обезбеђује координацију између секторских стратегија и програма.

²¹ УРЕДБА КОМИСИЈЕ (ЕЗ) БР. 718/2007 којом се спроводи Уредба Савета ЕЗ бр. 1085/2006 за утврђивање инструмента за претприступну помоћ (IPA)

Национални службеник за одобравање (The National Authorising Officer, NAO): Службеник високог ранга у Влади или државној управи земље кориснице који се налази на челу Националног фонда и сноси целокупну финансијску одговорност за функционисање система. Задачи NAO:

- Обезбеђује уверења о регуларности и законитости основних трансакција.
- Саставља и подноси Комисији оверене билансе трошкова и захтеве за плаћање.
- Потврђује постојање и тачност ставки кофинансирања и утврђује све неправилности и неодложно обавештава о тим неправилностима.
- Извршава финансијске исправке које су потребне у вези са откритим неправилностима.
- Контактира особе за финансијске информације које размењују Комисија и земља корисница.
- Преузима одговорност за издавање, надзор и суспензију, или за повлачење акредитације оперативних структура.
- Обезбеђује постојање и делотворног функционисања система управљања помоћи на основу IPA.
- Обезбеђује да систем интерне контроле који се односи на управљање новчаним средствима буде делотворан и ефикасан.
- Извештава о систему управљања и контроле.
- Обезбеђује функционисање прописног система извештавања и информисања.
- Прати налазе ревизорских извештаја које дају ревизорска тела.
- Неодложно обавештава Комисију о свим значајним променама које се односе на систем управљања и контроле, и доставља примере обавештења националном службенику за акредитацију.

Национални фонд (The National Fund, NF): Тело одговорно за управљање централним рачуном на који ЕС уплаћује средства за фондове земље корисника, по потписивању финансијског споразума. Национални фонд је задужен за извршавање задатака финансијског управљања помоћи IPA, организацију банковних рачуна, подношење захтева Комисији за издавање новчаних средстава, одобравање трансфера новчаних средстава од Комисије до оперативних структура или до крајњих корисника и финансијско извештавање Комисије.

Оперативне структуре (The Operating Structures): Тела задужена за управљање и спровођење програма помоћи на основу IPA уредбе (1085/2006, Council Regulation on the establishment of the instrument for pre-accession assistance, IPA Regulation) за сваку компоненту или програм IPA. У оквиру оперативних структура неопходно је успоставити технички секретаријат Националног IPA координатора (NIPAC Technical Secretariat, NIPAC TS), тело за спровођење програма (Implementing Agency, IA) за сваку од IPA компоненти која је доступна земљи корисници, као и јединице за управљање програмима (Programme Management Units, PMUs) у министарствима. На челу Тела за спровођење програма, налази се службеник за одобравање програма (Programme Authorizing Officer, PAO). Земља корисница фондова може имати једно или више IA, у зависности од потреба и капацитета. Јединицама за управљање програмима у министарствима руководи високи службеник за програмирање помоћи (Senior Programme Officer, SPO)

Оперативне структуре су одговорне за управљање и спровођење одговарајућег/их програма IPA у складу са принципима одговорног финансијског управљања и оне имају следеће функције:

- Припрема предлога годишњих или вишегодишњих програма.
- Надзор над спровођењем програма и вођење рада секторске комисије за надзор и обезбеђивање докумената неопходних за праћење квалитета спровођења програма.
- Састављање секторских годишњих и завршних извештаја о спровођењу IPA.
- Обезбеђивање да активности за финансирање буду одобрене у складу са критеријумима и механизмима који се примењују на програме и усклађене са релевантним правилима заједнице и националним правилима.
- Успостављање поступка за чување свих докумената који се тичу издатака и ревизорских послова потребних да се обезбеди адекватан ток ревизије.
- Организовање поступака лицитације, поступака додељивања субвенција, закључивања уговора који уследе након ових поступака, као и извршавање плаћања крајњем кориснику и надокнада средстава од крајњег корисника.
- Обезбеђивање да сви органи укључени у спровођење оперативних активности одржавају посебне рачуноводствене системе или посебну рачуноводствену кодификацију.

- Обезбеђивање да NF и NAO приме све неопходне информације о поступцима и проверама извршеним у вези са издацима.
- Успостављање, одржавање и ажурирање система извештавања и информисања.
- Обављање провера како би било утврђено да ли су пријављени трошкови заиста настали у складу са важећим правилима, да ли су производи испоручени и услуге пружене у складу са одлуком о одобрењу, као и да ли су захтеви крајњег корисника за плаћање исправни. Ове провере обухватају административне, финансијске, техничке и физичке аспекте оперативних активности, према потреби.
- Обезбеђивање интерне ревизије различитих органа у свом саставу.
- Обезбеђивање извештавања о неправилностима.
- Обезбеђивање усклађености са захтевима у погледу информисања и јавности у раду.

Ревизорско тело (The Audit Authority, AA): Експертско тело које одреди земља корисница фондова, потпуно независно од свих осталих структура у систему, које је одговорно за верификацију функционисања система управљања и контроле. Ревизорско тело је одговорно за проверу делотворног и стабилног функционисања система управљања и контроле и има следеће одговорности за:

- Израду и испуњавање у току сваке године, годишњег плана ревизије чији је циљ провера делотворног функционисања система управљања и контроле и поузданости рачуноводствених информација које се достављају Комисији. Ревизорски рад обухвата спровођење ревизије одговарајућих узорака оперативних активности или трансакција, као и спровођење прегледа поступака.
- Достављање извештаја и мишљења и то:

Годишњи ревизорски извештај са прегледом евентуалних недостатака утврђених у систему управљања и контроле или у налазима у вези са трансакцијама из ревизије извршене у складу са годишњим планом ревизије.

Годишње мишљење ревизора да ли системи управљања и контроле функционишу делотворно и да ли су усклађени са захтевима овог споразума и Уредбом о спровођењу IPA и/или било којим другим споразумима закљученим између Комисије и корисника.

Мишљење о завршном билансу трошкова, који ће Комисији доставити NAO

- Поступање у складу са међународним стандардима ревизије, посебно у области процене ризика, материјалности ревизије и узорковања, онда када је у питању методологија ревизорског рада, извештаја и мишљења ревизора, делотворног функционисања система управљања и контроле.

IPA комисија за надзор и IPA секторске комисије за надзор.

Земља корисница у оквиру децентрализованог система управљања фондовима има обавезу да шест месеци након ступања на снагу финансијског споразума, успостави IPA комисију за надзор, уз договор са Националним IPA координатором и ЕС. Рад ове комисије подржавају IPA секторске поткомисије за надзор које се образују по компонентама из којих се користе средства претприступне помоћи.

Сврха поступка акредитације за DIS је да се утврди да ли су институције и појединци укључени у управљање IPA у земљи корисници успоставили правилне системе и процедуре како би испунили своје обавезе и да ли системи које су они успоставили:

1. Испуњавају критеријуме акредитације наведене у прилогу уз Уредбу о спровођењу IPA.
2. У складу су с чланом 56(2) Уредбе (ЕС, Euratom) бр. 1605/2002, односно да ли ЕС прихвата да су системи ревизије, рачуноводства и јавних набавки еквивалентни важећим у EU.
3. Довољно стабилни да им CAO и NAO одобре одговарајуће акредитације.
4. Довољно стабилни да им ЕС одобри пренос овлашћења за управљање фондовима EU у оквиру децентрализованог система.

Пре преноса одговорности за управљање IPA фондовима у оквиру Децентрализованог система имплементације, ЕС су потребни докази од Националног службеника за акредитацију и Националног службеника за одобравање о постојању, адекватности и правилном раду, у складу с правилима доброг финансијског управљања, свих правних лица, тела и структура који би биле укључени у управљање IPA. То значи да Националног службеника за одобравање и Национални фонд морају добити акредитацију од Националног службеника за акредитацију, на основу Утврђивања усклађености (Compliance Audit), како би им било дозвољено да управљају свим IPA компонентама. Оперативне структуре морају добити акредитацију од Националног службеника за одобравање, такође на осно-

ву утврђивања усклађености, како би им било дозвољено да управљају IPA компонентама за које су одређене. Национални службеник за акредитацију и Национални службеник за одобравање, на основу резултата утврђивања усклађености, достављају ЕС, посебно за сваку IPA компоненту, захтев за пренос одговорности за управљање фондовима помоћи предвиђених у оквиру IPA за Србију. Уз њихове захтеве мора бити приложен тзв. пакет за акредитацију (Accreditation Package). Ревизори ЕС ће након тога прегледати националне акредитације које је извршио Национални службеник за акредитацију и Национални службеник за одобравање и обавити ревизије свих релевантних тела на лицу места.

Ове активности су познате под називом верификациона ревизија (Verification Audit). Верификациона ревизија од стране ревизора ЕС спроводи се као анализа појединачних случајева (институција и фаза у процесу управљања) како би се осигурало да ће сви услови и критеријуми акредитације бити испуњени.

Табела 15 План активности Европске комисије за увођење DIS-а у оквиру IPA

Фаза	Опис активности
0	Успостављање система управљања и контроле, у оквиру надлежности Националног службеника за акредитацију, ради успостављања општег оквира у коме ће системи управљања и контроле функционисати у оквиру IPA у складу с циљевима, начелима и обавезујућим правилима.
1	Утврђивање недостатака (Gap Assessment), да би се утврдило у ком обиму услови за DIS тренутно постоје и идентификовале посебне активности, измене и побољшања која су потребна на основу извештаја о утврђеним недостацима.
2	Отклањање недостатака (Gap Plugging), у виду неопходних измена и побољшања у циљним институцијама и процедурама спровођењем препорука из извештаја о утврђивању недостатака.
3	Утврђивање усклађености, које се спроводи да би се националним органима који су одговорни за финансијско управљање IPA инструментом омогућило да утврде да ли су испуњени предуслови за подношење званичног захтева за увођење DIS.
4	Национална акредитација и подношење захтева за пренос овлашћења. Припрема за одлуку Комисије, која подразумева припремање свих елемената који су неопходни да би се Комисији омогућило да донесе одлуку да ли да одобри DIS према члану 13. IPA Уредбе. Комисија одлучује да повуче све ex-ante контроле, односно да пренесе одговорности за управљање без ex-ante контрола од стране ЕС, што је коначан циљ за све компоненте и све области децентрализације управљања.

3.4. Компоненте инструмента за претприступну помоћ

3.2.1. Компонента I Помоћ и изградња институција (*Transition Assistance and Institution Building, TAIB*)

Прва компонента је осмишљена с циљем да пружи подршку земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима у процесу приближавања ЕУ, испуњавању критеријума и стандарда које намеће приступање, усклађивању законодавства и посебно, јачању капацитета институција чији је ово посао. Компонента обухвата све важне аспекте правне тековине ЕУ и омогућује учествовање у програмима Заједнице и у раду агенција. Области подршке могу се груписати у три осе приоритета: политички захтеви, друштвено-економски развој и ЕУ стандарди. Ову поделу следе основни документи за програмирање помоћи из ове компоненте – Европско партнерство и Вишегодишњи индикативни плански документ. Према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру за период 2007–2012. године ЕУ је за прву компоненту издвојила око 4,7 милијарди евра за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ. Од наведеног износа Република Србија ће за пројекте у оквиру прве компоненте имати на располагању око 1,1 милијарди евра.

Наведена средства у оквиру прве компоненте IPA могу бити коришћена у форми:

- Техничке помоћи.
- Твининга и лаког твининга.
- Инвестиција.
- Грантова/ бесповратне помоћи.

Техничка помоћ подразумева консултантске услуге за припрему различитих докумената, њихово спровођење, припрему и спровођење обуке, припрему пројектне документације итд.

Твининг (twinning) је заједнички пројекат институција земаља чланица и одговарајућих институција земаља корисница помоћи и разликује се од класичног пројекта техничке помоћи. Твининг подразумева ангажовање стручњака из држава чланица ЕУ, познатих под називом стални твининг саветници, на специфичним пројектима на период од најмање годину дана.

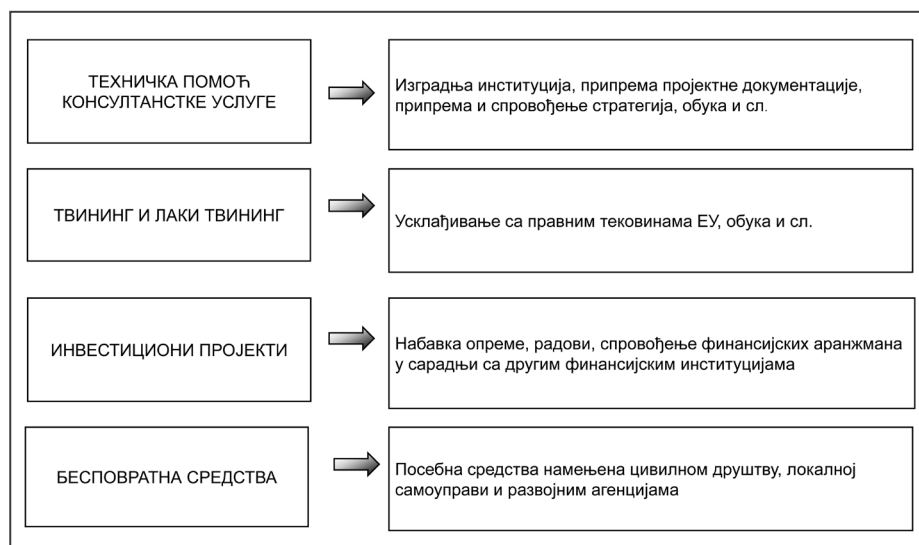
Лаки твининг (twinning light) представља флексибилно средство за средњорочне задатке, које обезбеђује помоћ у виду експертизе државних службеника из држава чланица на период до шест ме-

сеци, са могућим, али ограниченим продужењима уговора. Државни службеници не морају да борава у држави кориснику помоћи, за разлику од сталног твининг саветника.

Инвестициони пројекти се односе на набавку опреме или спровођење радова (реконструкција и изградња).

Бесповратна средства (грант) представљају директну финансијску донацију из буџета Европске заједнице која се даје са циљем да се финансирају активности и пројекти различитих непрофитних субјеката (локална самоуправа, развојне агенције, цивилно друштво и медији) који остварују циљеве општег европског интереса и реализацију политика.

Графикон 21 Врсте помоћи које се могу обезбедити IPA средствима



Припрема пројеката који се финансирају из фондова ЕУ је дуготрајан процес који се одвија у неколико фаза, почевши од процеса програмирања, преко идентификације и формулације предлога пројеката (за ове фазе у пракси је у употреби један термин – програмирање), до потписивања финансијског споразума када започиње фаза спровођења. У фази идентификације пројеката, започиње припрема Националног програма на годишњем нивоу. Национални програм припрема Национални IPA координатор (NIPAC) у сарадњи са ресорним министарствима и консултацијама са осталим заинтересованим странама.

Национални програм садржи детаљну листу предлога пројеката који ће бити финансирани и који су припремљени на основу приоритета дефинисаних у Европском партнерству, Вишегодишњем индикативном планском документу и Националним стратешким документима.

Табела 16 Елементи општег формата предлога пројеката (Project fiche)

1. Општи циљ.
2. Сврха пројекта или специфичан циљ пројекта.
3. Објашњење повезаности пројекта са Приступним партнерством (за државе кандидате) или Европским партнерством (за државе потенцијалне кандидате), Националним планом за усклађивање правних тековина и Споразумом о стабилизацији и придруживању.
4. Објашњење повезаности пројекта са Вишегодишњим индикативним планским документом.
5. Објашњење повезаности пројекта са Националним планом развоја.
6. Објашњење повезаности пројекта са националним стратегијама.
7. Историјат и оправданост пројекта.
8. Процена утицаја пројекта.
9. Резултати и објективно мерљиви индикатори.
10. Активности.
11. Редослед обављања активности.
12. Сродне активности.
13. Сечена искуства.
14. Буџет пројекта.
15. Индикативни план спровођења пројекта.
16. Обрада питања која прожимају пројекат, као што су питања полне равноправности, животне средине и мањина.
17. Обавезни Анекси уз предлог пројекта.
18. Логички оквир – матрица логике пројекта.
19. Процена исплате средстава.
20. Опис институционалног оквира.
21. Списак релевантних законских аката и стратешких докумената.
22. Детаљи уговора које финансира ЕУ.

Након формулације финалних нацрта предлога пројеката НРАС званично доставља листу пројеката Делегацији ЕС на одобрење. Достављени пројекти пролазе кроз неколико контрола унутар ЕС. Прва контрола је оцена квалитета пројекта од стране групе за оцену квалитета пројекта унутар генералног директората за проширење (DG EHLARGEMENT). У случају коментара пројекти се, преко НРАС-а, враћају на дораду надлежним институцијама које су припремиле пројекат. Након контроле пројекта од стране групе за оцену квалитета пројекта, пројекти се шаљу на међуресорне кон-

султације у оквиру свих директората ЕС. У овој фази сваки директорат оцењује пројекат који потпада под његову надлежност. Могуће је да у овој фази ЕС одбије неки од пројеката. Све одобрене пројекте усваја IPA одбор. IPA одбор чине представници свих земаља чланица ЕУ. Правни основ за почетак спровођења пројеката представља годишњи финансијски споразум који се потписује између ЕС и Владе. Тек након његовог потписивања може да почне фаза имплементације која обухвата расписивање тендера, евалуацију тендерских понуда, закључивање уговора, исплату средстава, спровођење предвиђених пројектних активности, мониторинг, евалуацију и ревизију пројекта. Специфичност годишњег програма помоћи Европске уније је у томе да се стварна реализација пројекта, који се дефинише за годину n , очекује тек у $n+2$ години. Ова специфичност односи се на свих пет компоненти помоћи у оквиру IPA.

Табела 17 Оквирни календар припреме и реализације годишњег програма помоћи Европске уније у оквиру компоненте

Фаза пројектног циклуса	Идентификација и формулација											
Година н	Месец											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Активност	Утврђивање приоритета и идентификација пројеката			Припрема нацрта предлога пројеката и њихова оцена			Израда предлога пројеката (тзв. project fiche), њихова оцена и консултације са Делегацијом ЕС					
Актери	Национални IPA координатор (NIPAC) и надлежне институције			Надлежне институције уз помоћ NIPAC врше оцену			Надлежне институције уз помоћ NIPAC Делегација ЕС					
Година н+1	Месец											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Активност	Одобравање пројеката од стране ЕС ²²			Усвајање и потписивање Финансијског споразума			Тендерске процедуре и уговарање (до 7 месеци у зависности од врсте уговора и висине буџета). Пројекти морају да се уговоре у року од 2 године од потписивања Финансијског споразума					
Актери	Генерални директорати у оквиру ЕС			NIPAC и представник ЕС			Делегација ЕС					
Фаза пројектног циклуса	Реализација пројеката (до 3 године у зависности од пројекта)											
	Година н+2			Година н+3			Година н+4					
Техничка помоћ: пројекте техничке помоћи спроводе компаније (нпр. консултантске фирме) које победе на тендерима. Институције које су предлагале пројекте сада су корисници пројеката и учествују у њиховој реализацији. Контролу реализације врши Делегација ЕС. Твининг и лаки твининг: пројекте спроводе твининг партнери из земаља чланица ЕУ уз партнерски однос са институцијом која је корисник твининга (контролу реализације пројекта врши Делегација ЕС). Инвестиције: инвестиционе пројекте спроводе компаније (нпр. добављачи опреме или извођачи радова) које победе на тендерима. Институције које су предлагале пројекте сада су корисници пројеката и учествују у њиховој реализацији. Контролу реализације врши Делегација ЕС. Грант: расписује се позив за прикупљање пројеката које припремају организације цивилног друштва, развојне агенције и локална самоуправа. Пројекте спроводе апликанти чији пројекти буду одабрани.												

22 Одобрени PROJECT FICHES 2007/2008 у оквиру IPA I компоненте за Србију налазе се на веб адреси
Европске комисије - ENLARGEMENT SERBIA: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/>

Да би ЕС одобрила пројекте за финансирање у оквиру прве IPA компоненте неопходно је да пројекти испуњавају следеће захтеве:

- Да су циљеви пројекта усаглашени са приоритетима MIPD, националним стратешким документима (Национални програм интеграција, НПИ), као и секторским стратегијама.
- Да је предлог пројекта технички исправан, односно да пројекат јасно и у довољној мери описује проблеме и да су индикатори формулисани према SMART²³ принципу итд.).
- Да постоји одговарајући апсорпциони капацитет институције ко-рисника пројекта, односно да постоји одговарајућа организациона јединица за спровођење пројекта, довољан број запослених, итд.
- Да је концепт одрживости јасно предочен у предлогу пројекта.
- Да је предлог пројекта усклађен са временским оквиром за почетак реализације пројекта (вишегодишње планирање), као и да су рокови предвиђени предлогом пројекта у складу са захтеваним временским оквиром за спровођење (n+2 за уговарање, n+5 за извршење уговора и n+6 као крајњи рок да се потроше додељена средства).
- Да су ризици за реализацију пројекта објективно представљени.
- Да се пројекат не преклапа са постојећим пројектима које су финансирали други донатори или буџет.
- Да су у обзир узета искуства претходних пројекта које је финансирала EU
- Да су обавезе за кофинансирање дефинисане на одговарајући начин (25% кофинансирања за инвестиционе пројекте, 10% кофинансирања за пројекте техничке помоћи, 10% кофинансирања за грант шеме и 5% кофинансирања за твининг пројекте). Кофинансирање пројекта може бити обезбеђено буџетским средствима, укључујући буџете локалних самоуправа или одобрене кредите.
- Да постоји одговарајући правни оквир неопходан за реализацију пројекта, а у случају реализације инфраструктурних пројекта,

²³ SMART: (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time Bound), тј. специфични, мерљиви, применљиви, релевантни и временски одређени.

да би пројекат био подржан, неопходно је постојање одговарајуће пројектне документације и неопходних дозвола²⁴.

- Да је у пројекту обрађен начин на који ће пројектне активности допринети реализацији међусекторских питања (заштита животне средине, националне мањине, родна равноправност и угрожене групе).

3.2.2. Компонента II Регионална и прекогранична сарадња (Cross-Border Co-operation)

Средства у оквиру друге компоненте IPA користе се у циљу јачања прекограничне сарадње кроз заједничке локалне и регионалне иницијативе које имају за циљ унапређење одрживог привредног и друштвеног развоја у областима као што су: животна средина, природно и културно наслеђе, јавно здравље, спречавање и борба против организованог криминала, обезбеђење ефикасних и безбедних граница, као и унапређење заједничких акција малог обима које укључују локалне актере из пограничних подручја.

Да би се остварили наведени општи циљеви, компонента прекограничне сарадње ће превасходно подржавати имплементацију пројеката који имају за циљ подстицање развоја предузетништва, туризма, малограничне трговине (трговина која се обавља у пограничним подручјима тј. искључиво у пограничним општинама, у тзв. „бесцаринским зонама“), унапређење интеграције прекограничних тржишта рада, иницијативу локалног запошљавања, једнакости полова и једнаких прилика, тренинга и укључивање у друштво. Посебну област подршке представљаће пројекти који ће имати за циљ унапређење размене људских ресурса и опреме за истраживање и технолошки развој. Настојаће се да се развојем сарадње, капацитета и заједничког коришћења инфраструктуре, посебно у секторима као што су здравство, култура, туризам и образовање, унапреди веза између градских и сеоских средина и смањи изолација побољшањем транспортних, информативних и комуникационих мрежа и услуга. Осим тога, приоритет представља и побољшање приступа

²⁴ Да би се реализовао један инвестициони пројекат (нпр. изградња постројења за прераду отпада) неопходно је претходно припремити одговарајућу пројектну документацију: студију изводљивости; финансијске и економске анализе; анализу трошкова и користи (Cost Benefit Analysis); процену утицаја на животну средину; технички припремљен пројекат и тендерску документацију и неопходне дозволе.

пограничним водама, као и постројењима за одлагање и прераду отпада и енергетским системима и постројењима.

У оквиру ове компоненте веома важну област подршке представљају пројекти који ће имати за циљ унапређење примене закона и административне сарадње, као и обезбеђење ефикасног управљања границом, олакшице у легалној трговини и прелазима обезбеђењем граница од кријумчарења, трговине људима, организованог криминала, преносивих болести и илегалне миграције, укључујући и транзитну миграцију. Неопходно је нагласити да компонента прекограничне сарадње подржава учешће подобних подручја земаља корисница у транснационалним и међу регионалним програмима у оквиру циљева Европске територијалне сарадње структурних фондова и у програмима усмереним на сарадњу европских земаља у оквиру одређених морских басена.

Помоћ у оквиру друге компоненте IPA додељује се у оквиру Вишегодишњих програма за прекограничну сарадњу који се израђују за сваку границу или групу граница на нивоу региона NUTS или, у одсуству NUTS класификације, еквивалентним областима. Према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру за период 2007–2012. године, ЕУ је за другу компоненту издвојила око 350 милиона евра за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ. Од наведеног износа Република Србија ће за пројекте у оквиру компоненте прекограничне сарадње имати на располагању око 70 милиона евра. Програм прекограничне сарадње дефинишу заједнички земље учеснице у складу са одредбама Уредбе о коришћењу IPA средстава. Након израде програма, земље учеснице заједнички достављају Комисији предлог прекограничног програма. Европска комисија оцењује предложени прекогранични програм како би утврдила да ли он садржи све елементе и да ли доприноси циљевима и приоритетима релевантног вишегодишњег оквирног плана земаља учесница. Уколико нема примедби, Европска комисија усваја програм прекограничне сарадње. Програм се имплементира са обе стране границе земаља учесница и то под јединственим правилима за све учеснике у програму. За сваки појединачни програм прекограничне сарадње, свака појединачна земља учесница мора да успостави одговарајућа оперативна тела за координацију и спровођење програма. Задатак ових тела је да блиско сарађују у процесу израде програма прекограничне сарадње, као и током његовог спровођења.

У периоду 2007–2013. Република Србија има могућност да учествује у 6 програма прекограничне сарадње са суседним државама (Мађарском, Бугарском, Румунијом, Хрватском, Босном и Херцеговином, Црном Гором) и 2 програма транснационалне и међурегионалне сарадње, IPA Јадранском програму и Програму Југоисточне Европе. Наведени програми прекограничне сарадње се спроводе кроз објављивање позива за подношење предлога пројеката. Предлоге пројеката могу да подносе искључиво непрофитне организације/институције: локална управа и њени органи, јавна комунална предузећа, болнице, медицинске и хитне службе, школе, библиотеке, установе културе, историјске или спортске асоцијације, невладине, непрофитне организације, привредне коморе, пословни центри, асоцијације, секторске асоцијације, локалне трговачке асоцијације, агенције за регионални и локални развој, органи надлежни за заштиту природе или управљање парковима природе и јавна управа и еурорегион.

3.2.3. Компонента III: Регионални развој (Regional Development)

Реализацијом треће компоненте IPA – Регионални развој – земље кандидати за чланство се припремају за коришћење средстава из Европског фонда за регионални развој (ERDF) и Кохезионог фонда. Заједно са Европским социјалним фондом (ESF), ERDF и Кохезиони фонд доприносе остваривању три циља: конвергенцији, регионалној конкурентности и запошљавању и европској територијалној сарадњи. Ову компоненту могу да користе земље кандидати Хрватска, Македонија и Турска у периоду од 2007. до 2012. године.

Графикон 22 Циљеви и инструмент кохезионе политике EU



У оквиру треће компоненте Регионални развој, могуће је финансирати пројекте техничке помоћи, инвестиционе пројекте (радове) и грантове. Оквир за коришћење средстава из ове компоненте дефинисан је Уредбом о спровођењу Инструмента за претприступну помоћ према којој су дефинисане 3 осе приоритета: саобраћај, животна средина и економски развој. Приоритети у оквиру компоненте Регионални развој се операционализују у Стратешком кохерентном оквиру који се саставља на националном нивоу за трећу и четврту компоненту IPA (Развој људских ресурса) и који покрива цео период спровођења IPA. Стратешки кохерентни оквир израђују земље кориснице на основу Вишегодишњег индикативног планског документа. Након израде он се доставља на разматрање Европској комисији.

Стратешки кохерентни оквир обухвата следеће елементе:

- Кратку анализу сектора и тематских приоритета који се могу финансирати из треће и четврте компоненте, а у којима земља корисница намерава да концентрише помоћ.
- Опис циљева које земља корисница намерава да оствари коришћењем треће и четврте компоненте, у складу са релевантним националним и EU приоритетима, како су дефинисани у Вишегодишњем индикативном планском документу.
- Листу програма са кратким описом главних приоритетних оса у оквиру сваког програма.

- Оквирни преглед финансијских средстава по оперативним програмима који покрива трогодишњи период, у складу са планским документима. У зависности од потреба, Стратешки кохерентни оквир може да садржи и одредбе о координацији са другим националним програмима које подржавају међународне финансијске институције, као и о координацији са другим компонентама IPA, нарочито компонентом Рурални развој.

Стратешки кохерентни оквир је предуслов за припрему и одобравање оперативних програма у оквиру треће и четврте компоненте и доставља се Европској Комисији најкасније у пакету са првим оперативним програмом у оквиру ових компоненти. Стратешки кохерентни оквир припрема Стратешки координатор, уз одговорност Националног IPA координатора. Оперативни програми садрже:

- Процену средњорочних потреба и циљева којом се истичу предности, мане, могућности и претње у релевантним секторима, темама и регионима.

- Преглед консултација релевантних друштвено-економских партнера и где је релевантно, представника цивилног друштва.

- Опис изабраних стратешких приоритета с обзиром на стратешки кохерентни оквир и секторске, тематске и/или географске механизме концентрације помоћи, као и резултата ex-ante оцене.

- Информације о оси приоритета, односним мерама и њиховим специфичним циљевима. Ти циљеви се квантификују, према потреби, употребом ограниченог броја индикатора резултата. Ови индикатори омогућавају одређивање напретка спровођења изабраних мера, укључујући доследност циљева који су прикључени оси приоритета и мерама.

- Опис модалитета спровођења мера кроз планове помоћи за предузећа.

- Опис активности техничке помоћи, која се предузима у оквиру одређене осе приоритета.

- Назнаку, за сваку меру намераваних крајњих корисника, очекиваних модалитета избора и евентуалних односних специфичних критеријума избора.

- Финансијску табелу која предвиђа, за сваку годину коју покривају вишегодишњи индикативни финансијски оквири, за сваку осу приоритета и оквирно, за сваку меру, укупан износ доприноса заједнице, национални допринос, са означавањем других спољних доприноса и резултирајућу стопу доприноса заједнице.

- Предложене индикаторе и модалитете оцено и праћења, укључујући индикативне активности и планирање оцено.
- Индикативну листу главних пројеката за компоненту регионалног развоја, пропраћену њиховим техничким и финансијским карактеристикама, укључујући очекиване изворе финансирања, као и индикативне распореде њиховог спровођења.
- Опис релевантних структура и тела за управљање и контролу оперативног програма.

Пројекти у оквиру треће компоненте могу бити финансирани од стране ЕУ у износу од максимално 75% подобних трошкова на нивоу осе приоритета. У изузетним и оправданим случајевима, с обзиром на обим осе приоритета, ови трошкови могу достићи највише 85%.

Поред оперативних структура за имплементацију средстава из треће компоненте, неопходно је да земља кандидат за чланство у ЕУ успостави и статистичку регионализацију земље према NUTS класификацији (Номенклатура статистичких територијалних јединица). NUTS класификацијом се утврђују економско – статистичке територијалне јединице у оквиру држава чланица ЕУ. Свакој јединици се додељује код и име. Ова класификација је хијерархијска, што значи да се NUTS ниво 1 територије државе чланице, састоји од територијалних јединица нивоа 2, а оне од територијалних јединица нивоа 3.

Табела 18 Стандард NUTS: класификација административних јединица према броју становника

NUTS ниво/број становника	Минимум	Максимум
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

У случају непостојања административних територијалних јединица у земљама чланицама, које задовољавају критеријуме броја становника, могуће је спајање мањих административних јединица на основу географских, социо-економских, историјских, културних и природних критеријума. Република Србија, као земља потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, је потписивањем Споразума о стаби-

лизацији и придруживању преузела је обавезу успостављања NUTS класификације у периоду од четири године од потписивања споразума.

3.2.4. Компонента IV: Развој људских ресурса (Human Resources Development)

Компонента IV Развој људских ресурса има за циљ да допринесе економској и социјалној кохезији и остварењу приоритета Европске стратегије запошљавања у области запошљавања, образовања, обуке и социјалне инклузије. Ова компонента IPA је на располагању само земљама кандидатима за чланство у EU које су акредитоване за децентрализоване систем управљања фондовима EU. Србија ће ову компоненту помоћи моћи да користи тек по добијању статуса кандидата за чланство у EU и акредитације система управљања и контроле EU фондова који се сада успостављају. У оквиру четврте компоненте – Развој људских ресурса – помоћ се пружа у форми гранта и техничке помоћи. Оквир четврте компоненте IPA покрива помоћ појединцима и спроводи се по следећој листи приоритета:

1. Већа прилагодљивост запослених, предузећа и предузетника, са циљем побољшања предвиђања и позитивног управљања економским променама, нарочито кроз следеће механизме:

- Доживотно учење и повећање инвестиција у људске ресурсе од стране предузећа и запослених.

- Успостављање и дисеминацију иновативних и продуктивних форми организације посла.

2. Бољи приступ запошљавању и одрживо укључивање у тржиште рада људи који траже посао и који су неактивни, спречавање незапослености (нарочито дуготрајне) и незапослености младих, подстицање активног старења и продужавање радног века, повећавање учешћа на тржишту рада нарочито кроз механизме:

- Стварање, модернизација и јачање институција тржишта рада.

- Спровођење активних и превентивних мера којима се обезбеђује правовремена идентификација потреба.

- Побољшање приступа запошљавању и повећање одрживог учешћа и напредовања жена у запошљавању.

- Повећање учешћа миграната у запошљавању и јачање њихове друштвене интеграције на тај начин.

- Олакшавање географске и професионалне мобилности запослених и интеграције прекограничних тржишта рада.

3. Боља друштвена инклузија и интеграција људи којима је приступ тржишту рада отежан и супротстављање свим облицима дискриминације на тржишту рада, нарочито кроз следеће механизме:

- Интеграција и поновно запошљавање људи којима је отежан приступ тржишту рада.

- Прихватање различитости на радном месту.

4. Промовисање партнерства и иницијатива за сарадњу свих релевантних заинтересованих страна, попут друштвених партнера и невладиних организација на националном, регионалном и локалном нивоу ради подстицања реформи у области запошљавања.

5. Проширење и повећање инвестиција у људски капитал, нарочито кроз следеће механизме:

- Увођење и даље спровођење реформи у области образовања и обуке, како би се повећале могућности за запошљавање и релевантност за тржиште рада.

- Повећање учешћа у образовању и обуци.

- Доживотна обука.

- Развој људских потенцијала у истраживању и иновацијама.

- Сарадња међу високошколским институцијама, истраживачко – технолошким центрима и предузећима.

6. Јачање институционалног капацитета и ефикасности државне администрације и јавних услуга на националном, регионалном и локалном нивоу, као и социјалних партнера и невладиног сектора, са циљем реформи и добре управе у области запошљавања, образовања и обуке.

Приоритети у оквиру компоненте Развој људских ресурса се операционализују у Стратешком кохерентном оквиру који се израђује на националном нивоу за трећу и четврту компоненту IPA и покрива цео период спровођења IPA. Помоћ у оквиру компоненте Развој људских ресурса спроводи се кроз вишегодишње оперативне програме које припремају оперативне структуре у блиској сарадњи са ЕС и релевантним заинтересованим странама, а одобрава их ЕС. Оперативни програм је врста инвестиционог програма који се састоји од групе «приоритетних оса» подељених у мере и средства којима се постижу очекивани резултати. Слично као код компоненте Регионални развој, и у случају компоненте Развој људских ресурса оперативни програм обухвата следеће елементе:

- Процену средњорочних потреба и циљева у којој се наглашавају снаге, слабости, шансе и претње у релевантним секторима, темама и регионима.

- Опис консултативног процеса са релевантним друштвено-економским партнерима и по потреби, са представницима цивилног сектора.

- Опис одабраних стратешких приоритета, узимајући у обзир Стратешки кохерентни оквир и секторске, тематске и географске механизме концентрације помоћи, као и резултате ех-анте евалуације.

- Информације о приоритетним осама, повезаним мерама и њиховим специфичним циљевима. Циљеви треба да буду квантификовани у мери у којој је то могуће и праћени ограниченим бројем индикатора, који служе за праћење напретка одабраних мера, као и делотворност циљева који се односе на приоритетне осе и мере.

- Опис механизма спровођења, када се мере спроводе кроз шеме помоћи предузећима.

- Опис операција техничке помоћи које се спроводе у оквиру посебне приоритетне осе. Подршка ЕУ за ову приоритетну осу може износити највише 6% од доприноса ЕУ који је намењен за оперативни програм. У изузетним случајевима и када је оправдано са аспекта садржаја програма, може достићи максимално 10%.

- Идентификацију крајњег корисника, модалитета селекције и специфичних критеријума селекције за сваку меру.

- Финансијску табелу у којој је, по годинама покривеним Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром, за сваку приоритетну осу и индикативно, за сваку меру, прецизирано: укупно учешће ЕУ у финансирању, национално учешће у финансирању (подељено на јавне и приватне изворе) и други екстерни извори по потреби, као и стопа учешћа ЕУ у финансирању.

- Начин евалуације и индикаторе за праћење.

- Опис релевантних структура и тела за управљање и контролу над оперативним програмима.

Оперативни програми се могу ревидирати на иницијативу земље кориснице или ЕС, нарочито у случају значајних друштвено – економских промена, битних промена у приоритетима ЕУ или националним приоритетима, у случају промена које изискује годишња ревизија Вишегодишњег индикативног планског документа, промена које проистичу из резултата евалуације, као и због проблема

у спровођењу. Захтев за изменом оперативног програма подноси Стратешки координатор, у сарадњи са Националним IPA координатором, а одлуку доноси ЕС. Након одобрења оперативног програма од стране Европске комисије, следи спровођење програма које земље кориснице обављају преко успостављених оперативних структура у оквиру акредитованог система децентрализованог управљања. Све активности које су дефинисане у оперативном плану, а које нису главни пројекти и које спроводе финансијски корисници који нису национални државни органи бирају се на основу јавног позива за достављање пројеката. Учешће ЕУ у финансирању не прелази 85% подесних²⁵ трошкова на нивоу приоритетне осе, при чему ниједна појединачна операција не може да има већу стопу кофинансирања од оне која се односи на приоритетну осу којој операција припада.

*3.2.5. Компонента V: Развој села (Rural Development)*²⁶

Компонента која се односи на рурални развој намењена је земљама кандидатима да би се припремиле за имплементацију и управљање Заједничком пољопривредном политиком ЕУ. Република Србија као потенцијални кандидат за чланство у ЕУ не може да користи ову компоненту. Имплементација помоћи у оквиру ове компоненте доприноси одрживом развоју пољопривредног сектора и руралних области, као и успешнијој имплементацији правне тековине ЕУ у области Заједничке пољопривредне политике. Такође, кроз процес за коришћењем ове компоненте IPA, земље кандидати за чланство у ЕУ се припремају за коришћење средстава из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD).

3.5. Регионални аспект Инструмента за претприступну помоћ – Вишекорисничка IPA

IPA подржава и заједничке приоритете и пројекте земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ. Циљеви Вишекорисничке IPA (Multi Beneficiary IPA) су допуна националним IPA програмима у областима у којима је регионална сарадња плодотвор-

²⁵ У сваком јавном позиву за подношење предлога пројеката, Европска Комисија предочава таксативно листе подесних или пожељних и неподесних или непожељних трошкова.

²⁶ Више детаља о овој компоненти у одељку IPARD.

нија и доводи до бољих резултата у решавању одређених питања од општег интереса за земље кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у EU. Приоритети који се односе на све земље кандидате и потенцијалне кандидате, као и финансијска средства за њихово спровођење утврђени су у Вишекорисничком IPA Вишегодишњем индикативном програмском документу (Multi Beneficiary Multi Indicative Planning Document 2007–2009). Документ припрема Европска комисија у консултативном поступку са надлежним институцијама свих земаља кандидата и потенцијалним кандидатима. Документ дефинише приоритете по појединачним областима, као и финансијска средства за спровођење утврђених приоритета током три буџетске године. Око 10% од укупног износа IPA средстава за период 2007–2013. биће имплементирано кроз Вишекорисничку IPA. Приликом програмирања и имплементације Вишекорисничке IPA треба имати у виду да је припрема пројеката централизована и да се највећи део активности припреме пројеката и израде тендерске документације одвија у седишту Европске комисије у Бриселу. Подршка кроз Вишекорисничку IPA дефинисана је кроз три кључна циља: испуњење критеријума из Копенхагена, хармонизација са правним тековинама EU и промоција дијалога цивилног друштва између земаља западног Балкана, Турске и EU. Главне области подршке кроз Вишекорисничку IPA су:

- Регионална сарадња.
- Развој инфраструктуре.
- Правосуђе и унутрашњи послови.
- Унутрашње тржиште.
- Реформа државне управе.
- Демократска стабилност.
- Образовање.
- Млади и истраживање.
- Тржишна економија.
- Нуклеарна безбедност и третман радиоактивног материјала.
- Привремене административне институције и
- Резервна средства.

III ИНСТРУМЕНТ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЗА РУРАЛНИ РАЗВОЈ – IPARD

1. Циљеви и мере Инструмента претприступне помоћи за рурални развој

Инструмент претприступне помоћи за рурални развој (IPARD) је пета компонента IPA и намењена је земљама кандидатима за чланство у EU (Хрватска, Македонија и Турска)²⁷. Циљ је да се у оквиру овог вида помоћи допринесе одрживом развоју пољопривредног сектора и руралних подручја и омогући успешна имплементација правне тековине EU у области заједничке пољопривредне политике (CAP). IPARD је одговор Европске комисије на изазове проширења у пољопривреди и руралним подручјима. Имплементација помоћи у оквиру ове компоненте омогућује земљи кандидату да се коришћењем ове компоненте адекватно припреми за чланство у EU, а самим тим и за коришћење средстава из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (EAFRD). IPARD циљеви се остварују имплементацијом 9 мера у оквиру три приоритетне осе и избор су широког спектра који је намењен за подршку државама кандидатима:

ОСА 1. Унапређење ефикасности тржишта и имплементација EU стандарда. Мере у оквиру ове осе су:

1. Инвестирање у пољопривредна газдинства.
2. Инвестирање у прераду и маркетинг пољопривредних производа.
3. Помоћ при успостављању произвођачких група.

ОСА 2. Припремне активности за имплементацију агроеколошких мера и стратегија локалног руралног развоја (LEADER приступ). Мере у оквиру ове осе су:

1. Припрема за имплементацију мера и акција које се односе на уређење животне средине и сеоских предела.
2. Припрема локалних приватно – јавних партнера за имплементацију локалних развојних стратегија.

²⁷ Република Србија као потенцијални кандидат за чланство у EU не може да користи ову компоненту.

ОСА 3. Развој руралне економије. Мере у оквиру ове осе су:

1. Унапређење и развој руралне инфраструктуре.
2. Развој и диверзификација руралних економских активности.
3. Унапређење тренинга.
4. Техничка помоћ.

2. Финансијски план IPARD-a

Европска унија је земљама кандидатима за чланство у ЕУ (Хрватска, Македонија и Турска) у периоду од 2007. до 2012. године наменила око 880 милиона евра за пројекте у оквиру IPA компоненте која се односи на рурални развој. ЕУ је са државама кандидатима постигла Споразум о IPARD финансирању и обавези сваке владе да средства добијена из тог фонда допуни са још 25% учешћа. Према Вишегодишњем индикативно планском документу (MIPD) и Споразуму, одређене су финансијске алокације унутар оса, као и мере које су подржане средствима IPARD-a.

IPARD покрива 50% трошкова улагања корисника, осталих 50% покривају корисници сопственим средствима. Од 50 % који се покривају из IPARD-a, 75% је обезбедила Европска унија, а 25% државе кандидати. Само у изузетним случајевима, учешће Европске уније максимално може бити до:

- 80% – за мере које се односе на припреме за спровођење агро-еколошких мера, као и на стратегију локалног развоја села.

- 80% – у случају техничке помоћи, која се односи на припрему, праћење, оцену, информације и контролу који су потребни за спровођење програма, када се те активности не предузимају на иницијативу Комисије.

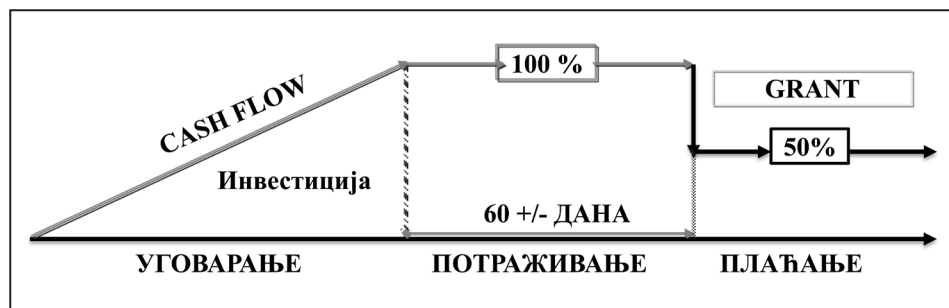
- 100% – у случају техничке помоћи, која се односи на припрему, праћење, оцену, информације и контролу, који су потребни за спровођење програма, када се те активности не предузимају на иницијативу Комисије.

- 85% – у случају инвестиционих пројеката који се спроводе у подручјима у којима Европска комисија одређује да је дошло до посебних природних катастрофа.

Принцип на ком се заснива помоћ, укључује сопствена средства пољопривредника, а уколико их они не поседују, у обавези су да их

обезбеде кредитима, пошто се исплате из IPARD-а врше тек по успешном завршетку пројекта.

Графикон 23 Cash flow (Новчани проток) IPARD средстава за директне кориснике



Извор: European Commission: Enlargement. Instrument for pre-accession assistance (IPA).

3. Национални програм IPARD-а

Мере у оквиру компоненте руралног развоја операционализују се по програму који се саставља на националном нивоу за пољопривреду и развој села, и који покрива целокупан период спровођења Инструмента за претприступну помоћ. Национални програм руралног развоја – IPARD програм припремају релевантни органи које је одредила земља корисница и доставља се Европској комисији пошто се консултују одговарајуће заинтересоване стране у земљи, тј. корисници помоћи. На основу IPARD програма овлашћени предлагачи подносе одговарајуће пројекте. Европска комисија усваја IPARD програм у року од шест месеци од достављања предлога програма, под условом да су доступне све релевантне информације. Европска комисија оцењује предложени програм да би утврдила да ли је он доследан одредбама документа вишегодишњег индикативног планирања и усклађен са уредбом о спровођењу Инструмента претприступне помоћи (IPA). IPARD програм садржи: дефиницију крајњих корисника, географски обим, критеријуме подобности, критеријуме рангирања за пројекте који се бирају, индикаторе праћења и квантификоване циљне индикаторе. Специфичности IPARD програма су да:

- IPARD је вишегодишњи програм за период 2007–2013.

- Обухвата темељну анализу пољопривреде и руралних подручја земље кандидата (SWOT анализе и детаљне секторске анализе меса, млека).

- Дефинише циљеве које треба остварити и стратегију коју треба следити за постизање ових циљева.

- Обезбеђује успостављање три приоритетне осе и 9 мера за имплементацију дефинисане стратегије.

- Садржи показатеље – индикаторе којима се прати ефикасност и ефективност реализације програма.

- Дефинише финансијски план за имплементацију програма на основу смерница MIPD и споразума са EU.

Када Европска комисија одобри IPARD програм, следи спровођење програма које земље кориснице обављају преко оперативних структура, у оквиру акредитованог система децентрализованог управљања. Хрватска, Македонија и Турска имају IPARD програме за период 2007–2013.

Хрватска је 2009.године почела са објављивањем јавних позива за грантове у оквиру IPARD-а.

Табела 19 Преглед буџета IPARD-а земаља кандидата на основу одобрених програма

IPARD, Хрватска ²⁸ Буџет: Финансијски план 2007 – 2009.	Укупна јавна подршка		EU допринос	
	милиони евра	%	милиони евра	Стопа %
Оса 1. Побољшање ефикасности тржишта и имплементација стандарда	68,35	66,81	51,26	75,00
Оса 2. Припремне активности за спровођење агроеколошких мера и стратегија локалног руралног развоја*	-	-	-	-
Оса 3. Развој руралне економије	30,42	29,74	22,82	75,00
Мера 9 – техничка помоћ	3,53	3,45	2,82	80,00
Укупно	102,30	100,00	76,90	

²⁸ Одлука комисије о одобравању пројекта за пољопривреду и рурални развој Републике Хрватске у оквиру инструмената за претприступну помоћ (IPA). MEMO/07/607 Брисел, 20 Децембар 2007. IPA Rural Development (IPARD) Programme for Croatia.

IPARD, Македонија ²⁹ Буџет: Финансијски план 2007–2009.	Укупна јавна подршка		ЕУ допринос	
	милиони евра	%	милиони евра	Стопа %
Оса 1. Побољшање ефикасности тржишта и примена стандарда	19,76	78,20	14,82	75,00
Оса 2. Припремне активности за спровођење агроеколошких мера и стратегија локалног руралног развоја*	-	-	-	-
Оса 3. Развој руралне економије	4,56	18,05	3,42	75,00
Мера 9 – Техничка помоћ	0,95	3,76	0,76	80,00
Укупно	25,27	100,00	19,00	

IPARD, Турска ³⁰ Буџет: Финансијски план 2007–2009.	Укупна јавна подршка		ЕУ допринос	
	милиони евра	%	милиони евра	Стопа %
Оса 1. Побољшање ефикасности тржишта и примена стандарда	154,95	73,09	116,22	75,00
Оса 2. Припремне активности за спровођење агроеколошких мера и стратегија локалног руралног развоја*	-	-	-	-
Оса 3. Развој руралне економије	53,07	25,03	39,80	75,00
Мера 9 – Техничка помоћ	3,98	1,88	3,18	80,00
Укупно	212,00	100,00	159,20	

*Мере унутар Осе 2 биће доступне у наредним фазама, када се изграде капацитети и када их усвоји Одбор за рурални развој

²⁹ Одлука комисије о одобравању пројекта за пољопривреду и рурални развој БЈР Македоније у оквиру инструмената за претприступну помоћ (IPA). MEMO/07/607 Brisel, 20 Decembar 2007. IPA Rural Development (IPARD) Programme for FYR Macedonia.

³⁰ Одлука комисије о одобравању пројекта за пољопривреду и рурални развој Турске у оквиру инструмената за претприступну помоћ (IPA). MEMO/07/609 Brisel, 20 Decembar 2007. IPA Rural Development (IPARD) Programme for Turkey.

4. Успостављање и именовање органа и надлежних тела за децентрализовани систем управљања

Децентрализовано управљање фондовима (DIS) је систем у коме Европска Комисија преноси управљање одређеним активностима у имплементацији програма земље кориснице, при чему Европска комисија задржава целокупну одговорност за опште извршење буџета EU. Сврха DIS-а је да се земља кандидат оспособи да управља фондовима EU, а да при томе не тражи претходно одобрење и проверу од стране ЕС. Управљање фондовима EU у оквиру децентрализованог система, може се одобрити само када се испуне одређени минимални критеријуми и услови, односно створе структуре и тела у складу са уредбом о имплементацији IPA³¹ који ће након провере добити акредитацију.

Табела 20 Структуре и тела које треба успоставити за IPARD

Национални IPA координатор (National IPA Coordinator – NIPAC)	Службеник на високом положају у влади или државној управи земље кориснице, који ће обезбедити сву координацију помоћи под IPA уредбом.
Национални службеник за одобравање (National Authorising Officer, NAO)	Директор Националног фонда који сноси сву одговорност за финансијско управљање EU фондовима.
Национални фонд (National Fund, NF)	Тело које се налази у Министарству земље кориснице и има надлежност над централним буџетом (Централни трезор, задужен за финансијско управљање)
Надлежни службеник за акредитацију (Competent Accrediting Officer, CAO)	Службеник на високом положају у влади или државној управи земље кориснице, који је одговоран за давање, надзор и укидање или повлачење акредитације националног службеника за давање овлашћења и рад Националног фонда
Оперативна структура за IPA компоненту или програм (Operating structure by IPA component or programme)	Тело или више тела за сваку IPA компоненту или програм који ће се бавити управљањем и спровођењем помоћи у оквиру IPA уредбе
Audit authority, AA	Ревизорско тело

31 Према регулативи Европске комисије (EC) No 718/2007.

Критеријуми за акредитацију структура и тела:

- Контролно окружење: оснивање и управљање организацијом и особљем.
- Планирање/управљање ризиком: планирање интервенција.
- Контролне активности: спровођење интервенција.
- Активности надзора: надзор над интервенцијама.
- Комуникација: омогућити да сви актери добију информације које су им неопходне да испуне своју улогу.

Оперативна структура је тело или скуп тела у оквиру управе земље кориснице која су одговорна за управљање и спровођење програма у складу са принципом здравог финансијског управљања. Функције и одговорности оперативне структуре су следеће:

- Припрема годишњих или вишегодишњих програма.
- Праћење програма спровођења и усмеравање рада секторског одбора за праћење, обезбеђење докумената који су потребни за праћење квалитета спровођења програма.
- Припрема секторских годишњих и завршних извештаја о спровођењу и њихово достављање комисији, државном IPA координатору и државном чиновнику за издавање овлашћења.
- Обезбеђује да се пројекти за финансирање бирају и одобравају у складу са критеријумима и механизмима који се примењују на програме, и да су у складу са релевантним прописима ЕУ и релевантним националним прописима.
- Предузимање поступака како би се осигурало чување свих докумената који су потребни да би се обезбедио одговарајући траг о ревизији.
- Организовање тендерских процедура, процедура доделе донације, уговарања која следе, извршавање плаћања крајњем кориснику и надокнада истих.
- Обезбеђење да сва тела која су укључена у спровођење активности воде посебан рачуноводствени систем или посебан рачуноводствени шифарник.
- Обезбеђење да национални фонд и државни чиновник за издавање овлашћења добију све потребне информације о поступцима и оверама које се обављају у вези са трошковима.
- Успостављање, одржавање и ажурирање система извештавања и информисања.

- Вршење овера како би се обезбедило да су пријављени трошкови заиста настали у складу са примењивим прописима, да су производи или услуге пружени у складу са одлуком о одобрењу и да су захтеви за плаћањем од стране крајњег корисника тачни. Ове овере покривају административне, финансијске, техничке и физичке аспекте активности, већ према случају.

- Обезбеђење интерне ревизије њених конститутивних тела.
- Обезбеђење извештавања о неправилностима.
- Обезбеђење усаглашености са захтевима у погледу информација и публицитета.

IPARD оперативна структура се састоји од две институције или тела: Управљачко тело (МА) и IPARD агенције. Управљачко тело (МА) одговорно је за управљање и спровођење IPARD програма.³²

У склопу ових одговорности управљачко тело осигурава и обезбеђује да:

1. Пројекти одабрани за финансирање буду у складу са критеријумима примењивим за програм руралног развоја.
2. Систем за евиденцију и чување статистичких информација о имплементацији и мониторингу буде компјутеризован и у одговарајућем облику.
3. Корисници и друга тела укључена у имплементацију пројеката буду:
 - Информисани о својим обавезама које произилазе из преприступне помоћи и посебном рачуноводственом систему или одговарајућим рачуноводственим кодовима за све трансакције у вези пројеката.
 - Свесни евидентирања резултата и исхода пројекта и достављања података управном телу.
4. Евалуација програма се извршава у оквиру прописаних рокова и у складу са заједничким оквиром мониторинга. Да се евалуација доставља на оцењивање релевантној националној власти и европској комисији.
5. Обезбеди јавност националног IPARD програма, планова и програма руралног развоја.

³² Члан 75 Уредбе ЕС 1698/2005.

6. Руководи одбором за мониторинг – надзор и шаље потребна документа за праћење и имплементацију програма, у оквиру специфичних циљева програма.

7. Саставља годишње извештаје о напретку и након одобрења од стране МА, шаље их Европској комисији.

8. Агенција за плаћање добије све потребне информације, а посебно о оперативним процедурама и поступцима контроле код одабраних пројеката за финансирање пословања.

Главне дужности и овлашћења IPARD агенција:

- Публицитет, пружање информација и обука за кориснике, тако да они могу добити максималне користи од подршке коју пружа Програм.

- Пријем пројектних апликација од крајњих корисника, извођење прелиминарне (административне) провере, спровођење контроле на лицу места и евалуација апликација у складу са унапред одређеним критеријумима.

- Евалуација и селекција пројектних апликација које ће бити подржане. Припрема уговоре о имплементацији одабраних пројеката. Потписује уговоре са корисницима чији су пројекти одобрени. Спроводи релевантне процедуре за пројекте који нису одобрени.

- Прати спровођење одобрених пројеката. Прати да ли корисници испуњавају одредбе и обавезе из потписаних уговора.

- Припрема извештаје и документе у складу са законодавством ЕУ и доставља их надлежним институцијама и органима.

- Успоставља базе података и систем за обраду података у вези са обавезама и активностима агенције и извршава активности агенције.

- Администрира и обезбеђује сарадњу и координацију са јавним, приватним, правним и физичким лицима, невладиним организацијама, међународним институцијама и Европском комисијом.

Оперативне процедуре IPARD агенције: IPARD агенција преко медија и службене мреже, путем серије јавних саопштења и публикација (брошуре, леци, водичи, итд.), упознаје потенцијалне кориснике о одобреном и оперативном националном IPARD програму, као и отвореним конкурсима за подношење пројектних апликација. Агенција организује информативне радионице на националном и регионалном нивоу, да би се потенцијални корисници упознали са

правилима и процедурама попуњавања и подношења пројектних апликација.

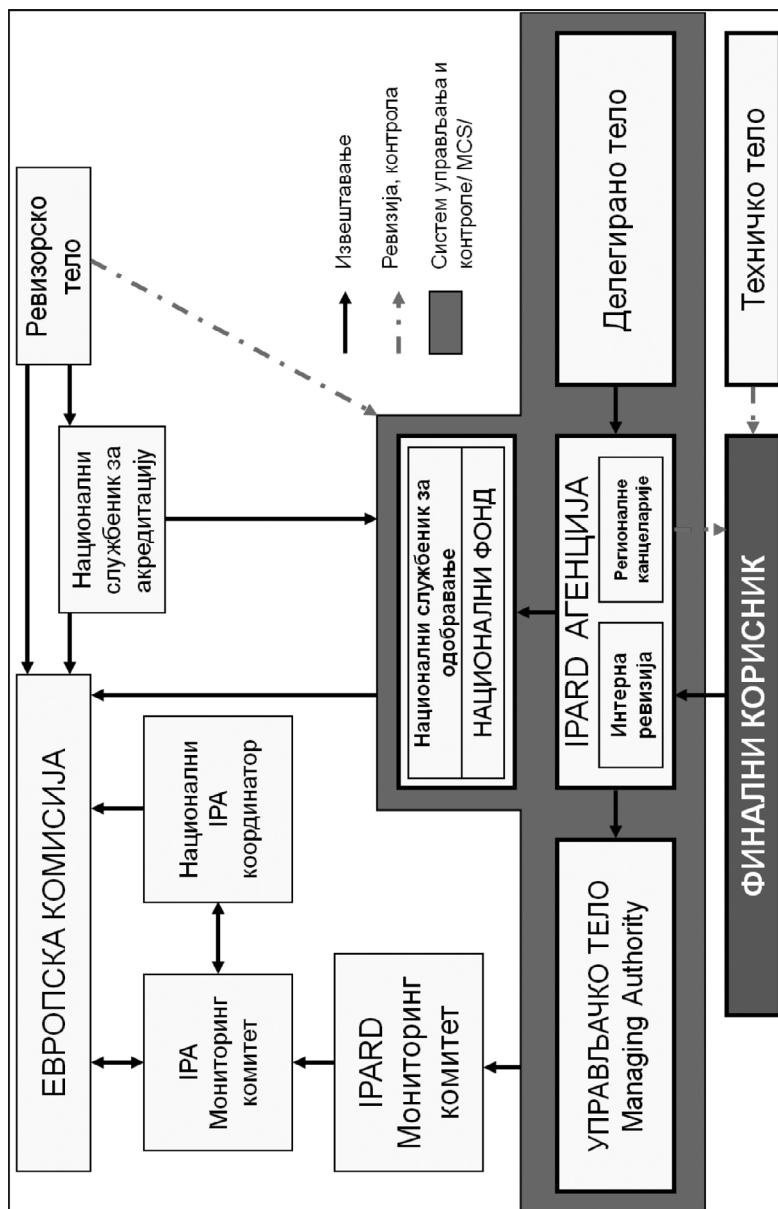
Корисници преузимају пројектне апликације у децентрализованим канцеларијама на регионалном или локалном нивоу где оне постоје. Попуњене пројектне апликације са пратећом документацијом (дозволе, сагласности, процене утицаја на животну средину), потенцијални корисници достављају децентрализованим канцеларијама агенције где се врши формална (тзв. административна) провера и њихово разврставање у формално прихватљиве и формално неприхватљиве апликације. Обе категорије апликација се са извештајем о административној провери достављају одељењу за планирање и евалуацију где се проверава административно – техничка и економска усклађеност пројектних апликација са циљевима и мерама IPARD програма и расписаног јавног позива.

Формалну одлуку о избору пројеката доноси комисија за евалуацију и селекцију пројеката, о чему сачињава извештај и доставља га одељењу за планирање и евалуацију. На основу извештаја припремају се уговори за финансирање пројеката корисника и обавештења о разлозима прихватања или одбијања пројектне апликације. Уговоре са корисницима потписује директор агенције. Агенција припрема информацију о резултатима избора пројеката и сву потребну документацију коју прослеђује агенцији за плаћања.

Агенција за плаћања након одобравања исплате прослеђује захтев за исплату Националном фонду, одакле се на основу налога за исплату средства трансферишу до овлашћене банке, односно до наменског текућег рачуна корисника. Цео поступак је под надзором ревизора. Ревизију спроводе независни интерни и спољни ревизори у име IPARD агенције и управног тела (МА), који чине тело за сертификацију (СВ).

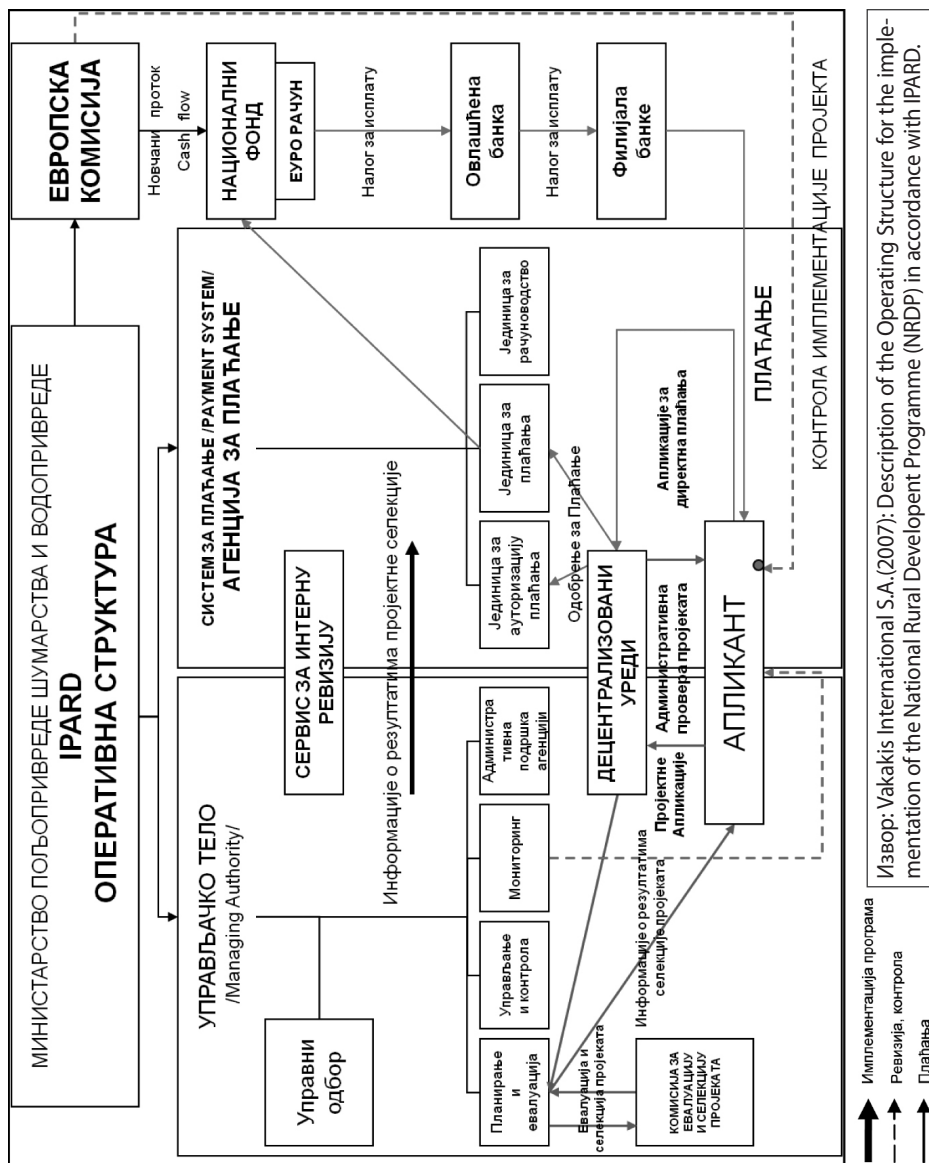
Цео поступак је прилагођен рачунарском софтверу који обезбеђује да сваки корак буде исправно регистрован. У систем за проверу уграђене су листе за проверу и двострука контрола, тако да се грешке минимизирају.

Графикон 24 Оперативне структуре IPARD



Извор: European Commission (2009): Agriculture and Rural Development. Agriculture and Enlargement. Pre-accession support for the agricultural sector, IPARD. Werner Schiessl, Zagreb.

Графикон 25 Предлог оперативне структуре IPARD-а за Србију



Главне дужности јединице за планирање и евалуацију су:

- Давање публициитета и информисање у вези IPARD програма.
- Припрема апликационих образаца, водича, и осталих потребних докумената, извођење обука и информисање корисника.
- Пријем и прелиминарана провера пројектних апликација у складу са критеријумима подобности и њихово достављање комисији за евалуацију и селекцију пројеката.
- Припрема уговора за потписивање за одабране пројекта.
- Обавештавање корисника чије пројектне апликације нису одобрене за финансирање.
- Припрема формуларе и обрасце за јавне набавке за одобрене пројекте.
- Припрема детаљне извјештаје у вези пројеката и доставља их релевантним институцијама.

Главне дужности јединице за управљање и контролу су да:

- Врше директну контролу пројеката који су у току и који су завршени код корисника на лицу места. Прате извршење пројектних активности и припремају извештаје.
- Проверавају да ли се пројекат реализује у складу са потписаним уговором и предлажу измене, допуне или раскид уговора ако је то потребно.
- Контролишу јавне набавке у оквиру пројеката и друге тендерске процедуре и предузимају неопходне активности да спрече неправилности и злоупотребе у реализацији пројеката.

Главне дужности јединице за мониторинг пројеката су да:

- Обавља евалуацију и мониторинг активности у оквиру IPARD програма.
- Делује као службени секретаријат управног одбора.

Главне дужности јединице за административну подршку Агенцији су да:

- Управљају људским ресурсима.
- Обављају административне и финансијске услуге (набавке свих врста роба и услуга потребних Агенцији, leasing (лизинг), одржавање, набавка алата и опреме).
- Организују проток и чување архивирање докумената.

- Организују службена путовања и активности везане за однос са јавношћу (Public Relations, PR).

Праћење и оцењивање (monitoring and evaluation): у складу са регулативама ЕУ, за праћење се успоставља управни одбор. Овај одбор осигурава да релевантне јавне институције, физичка и правна лица, невладине организације, репрезентативне организације и заинтересоване стране учествују и доприносе процесу праћења и евалуације програма руралног развоја. Раду одбора присуствују представници Европске комисије и релевантне консултантске институције. Одбор одређује услове аплицирања, критеријуме оцењивања и селекције пројектних апликација, а све у складу са циљевима из програма руралног развоја. Одбор контролише евалуацијске извештаје, препоручује побољшања администрације, финансијске управе и имплементације пројеката. Одбор прати ефикасност и ефективност реализације IPARD програма у односу на циљеве, резултате и утицај програма мерен кроз индикаторе наведене у ситуационој анализи програма и финансијско извршење програма. Индикатори су основ за праћење и вредновање пројеката.

5. Опис мера Инструмента претприступне помоћи за рурални развој

5.1. Оса 1. Унапређење ефикасности тржишта и имплементација ЕУ стандарда

Мера: 1.1. Инвестирање у пољопривредна газдинства

Помоћ из ове мере намењена је побољшању стандарда и пословања пољопривредних газдинстава. Право на овај вид помоћи имају пољопривредна газдинства код којих ће на крају реализације инвестиције бити јасно видљива економска оправданост улагања. Газдинства морају испунити минимум националних стандарда из области заштите животне средине, здравства, добробити животиња и безбедности на раду у тренутку доношења одлуке о инвестирању.

Циљеви мере инвестирање у пољопривредна газдинства су:

- Достижање стандарда ЕУ који се односе на заштиту животне средине, здравствену исправност и квалитет хране, здравље животиња и биља, добробит животиња и сигурност на раду.
- Модернизација производних система у пољопривреди, са циљем смањења загађења животне средине.
- Побољшање општих услова у производњи примарних пољопривредних производа.
- Побољшање квалитета производа.
- Смањење трошкова производње, повећање конкурентности и припрема фармера за будући улазак на отворено тржиште ЕУ.
- Јачање конкурентности на унутрашњем тржишту отварањем нових тржишних могућности за пољопривредне производе.

Крајњи корисници средстава из IPARD програма у склопу мере 1.1. су пољопривредна газдинства, уписана у Регистар пољопривредних газдинстава.

Дозвољена улагања:

- | | |
|--------------------|---|
| СЕКТОР МЛЕКАРСТВА | 1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за држање млечних крава, укључујући опрему за производњу млека, попут измузишта и опрему за чување и хлађење млека на газдинству.
2. Изградња и/или реконструкција складишних капацитета за стајњак, укључујући опрему за руковање и коришћење стајњака, попут танкова, специјалних возила за превоз ђубрива и сл. |
| СЕКТОР ГОВЕДАРСТВА | 1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за држање говеда.
2. Изградња и/или реконструкција складишних капацитета за стајњак, укључујући опрему за руковање и коришћење стајњака, попут танкова, специјалних возила за превоз стајњака и сл. |
| СЕКТОР СВИЊАРСТВА | 1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за држање свиња.
2. Изградња и/или реконструкција складишних капацитета за стајњак, укључујући опрему за руковање и коришћење стајњака, попут танкова, специјалних возила за превоз стајњака и сл. |

СЕКТОР
ЖИВИНАРСТВА

1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за држање живине, укључујући опрему за спречавање ширења болести птица.

2. Изградња и/или реконструкција складишних капацитета за стајњак укључујући опрему за руковање и коришћење стајњака, попут танкова, специјалних возила за превоз стајњака и сл.

СЕКТОР
ПРОИЗВОДЊЕ
КОНЗУМНИХ ЈАЈА

1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за држање кока носиља, укључујући опрему за спречавање ширења болести птица.

2. Изградња и/или реконструкција складишних капацитета за стајњак, укључујући опрему за руковање и коришћење стајњака, попут танкова, специјалних возила за превоз стајњака и сл.

СЕКТОР ВОЋА
И ПОВРЋА

1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање стакленика и пластеника (само полиетиленска фолија мин. 200 микрона) за производњу воћа и поврћа. Изграђен или реконструисан објекат мора имати величину од минимално 500 m² до максимално 2.000 m². Корисник мора доказати постојање властите производње воћа и/или поврћа у стакленику/ пластенику на крају улагања.

2. Специјална опрема за бербу, сортирање и паковање воћа и поврћа, укључујући стоно грожђе. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за складиштење воћа и поврћа (ULO капацитети – хладњаче са ниским нивоом кисеоника нису дозвољене). Системи за заштиту од града (укључујући рачунарску опрему) за воћњаке и винову лозу. Корисник мора доказати постојање властите производње воћа и/или поврћа за минимум 2 ha до максимално 50 ha под воћем, и/или најмање 0,5 ha до максимално 30 ha под поврћем, и/или најмање 0,5 ha до максимално 5 ha под виновом лозом на почетку улагања.

СЕКТОР ЖИТАРИЦА
И УЉАРИЦА.

1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за складиштење и сушење житарица и уљарица. Корисник мора доказати постојање властите производње на минимум 20ha.

Општи услови улагања у оквиру мере инвестирање у пољопривредна газдинства су:

1. Корисници приликом улагања морају задовољавати релевантне стандарде ЕУ у складу са одредбама Уредбе комисије (ЕЦ) бр. 718/2007. Пројекти на крају реализације морају задовољавати релевантне стандарде у погледу заштите животне средине, јавног здравља, здравља биља и животиња, добробити животиња и сигурности на раду. Пољопривредно газдинство своју производњу мора ус-

кладити са одговарајућим националним стандардима који се односе на заштиту животне средине, јавно здравље, здравље животиња и биља, добробит животиња и сигурност на раду.

2. Корисник мора задовољавати стандарде ЕУ у погледу квалитета сировог млека на крају улагања.

3. Свако улагање мора задовољавати стандарде ЕУ који се односе на чување стајњака на крају улагања, и то:

- Максималан број животиња по јединици површине (ha) ограничен је на 2,4 условна грла (УГ) по хектару. Штала мора бити пројектована тако да омогућује минимално 5m² по млечној крави.

- За чврсти стајњак складиште површине 4 m² и висине 2 m по условном грлу за период од 6 месеци, односно 8 m³ простора складишта за чврсти стајњак, ако је висина гомиле мања од 2 m, а за течни стајњак³³ складиште запремине 2 m³,

- За складиштење течног стајњака 10 m³ за лагуне по условном грлу, за период од 6 месеци.

- Корисници морају бити стручно оспособљени за бављење пољопривредном делатношћу. Породично пољопривредно газдинство, носилац пољопривредног газдинства, мора имати:

- Завршену средњу пољопривредну школу или диплому из подручја пољопривреде, ветеринарства или прехранбене струке.

- Радно искуство у пољопривреди од 5 година, или да је минимум две године регистрован у Регистру пољопривредних газдинстава.

4. Корисници морају да измире све финансијске обавезе према држави.

5. Корисници за инвестиције у објекте изградња/ реконструкција у секторима млекарства, говедарства, свињарства, живинарства и производње кокошијих јаја морају доставити:

- Претходну процену пројекта коју је урадила управа за ветерину, и/или управа за рурални развој.

- Процену утицаја на животну средину,³⁴ ако то пројект захтева.

Зависно од сектора у оквиру мере инвестирање у пољопривредна газдинства прописани су специфични услови улагања које корисник мора испуњавати на крају улагања. Они су директно везани за производњу и резултат су темељних секторских анализа земаља

³³ Складиште за течни стајњак није потребно изградити ако се користи систем узгоја крава који не ствара течни стајњак.

³⁴ Процена утицаја на животну средину прибавља се пре улагања.

корисница IPARD фонда и усаглашавања са правилима које прописује ЕУ.

У наредној табели приказани су специфични услови улагања зависно од сектора, који се примењују за Хрватску, Македонију и Турску.

Табела 21 Специфични услови улагања у оквиру мере 1.1

Сектор	Услов бр./површина	Хрватска		Македонија		Турска	
		min	max	min	max	min	max
Млекарства	Музних крава	20	100	10	100	10	100
Говедарства	Говеда	40	150	40	150	30	250
Свињарства	Крмач./свиња	20/400	100/2000	2.000	8.000	x	x
Живинарство	Бројлера	5.000	30.000	5.000	30.000	5.000	20.000
Конзумних јаја	Кока носиља	10.000	50.000	x	x	x	x
Воћа и поврћа ³⁵	Пластеника/стакленика m ²	500	2.000	300	30.000	400	40.000
	Засади под воћем, ha	2	50	0,5	15	1	20
	Поврће, ha	0,5	50	0,5	30	0,5	30
	Вин.лоза, ha	x	x	0,5	20	x	x
Житарица и уљарица ⁹	Житарице, ha	20	x	20	x	20	x

Извор: Regulations Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA).

Мера: 1.2. Инвестирање у прераду и маркетинг пољопривредних производа

Релевантна су улагања у прераду и маркетинг пољопривредних и рибарских производа ради реструктурирања ових делатности и ради њиховог подизања на стандарде ЕУ, с тим да инвестиције на нивоу трговине на мало нису укључене у систем помоћи. Помоћ се може доделити у форми инвестиција у предузећа која запошљавају мање од 250 радника и која имају годишњи обрт који не прелази 50 милиона евра, уз давање приоритета инвестицијама које имају за циљ усклађивање са свим релевантним стандардима ЕУ.

Циљеви мере инвестирање у прераду и маркетинг пољопривредних производа су:

³⁵ Корисник улагања у секторе воћа, поврћа и житарица мора доказати постојање сопствене производње.

- Прилагођавање пољопривредних и рибарских капацитета за прераду да би се задовољили минимални стандарди ЕУ који се одnose на хигијену, јавно здравље, добробит животиња, сигурност на раду и заштиту животне средине.

- Унапређење управљања животињским нуспроизводима улагањем у сабирне центре за животињски отпад.

- Побољшање приступа капацитетима за прераду и отварање нових продајних канала за примарне произвођаче у пољопривредном и рибарском сектору.

- Унапређење прераде и маркетинга примарних пољопривредних и рибарских производа.

- Јачање конкуренције на домаћем тржишту увођењем нових технологија и иновација.

- Отварање нових тржишних могућности са нагласком на усклађивање са стандардима ЕУ за шта је основа утврђивање проблема и потенцијала руралних заједница (Богданов Н. 2004).

- Корисници средстава из IPARD програма у оквиру мере 1.2. су приватни предузетници у рангу малих и средњих предузећа која су у систему ПДВ и регистрована за предметну делатност.

Дозвољена улагања:

СЕКТОР
МЛЕКАРСТВА

1. Реконструкција и/или опремање постојећих објеката за млеко и млекарне, укључујући расхладну опрему за сирово млеко – лактофризе. Улагања у изградњу су прихватљива само ако је постојећи капацитет млекарне затворен због немогућности усклађивања са стандардима ЕУ. Изграђени капацитет не може бити мањи од 1.800.000 литара нити већи од 50.000.000 литара укупног годишњег капацитета на крају улагања.

СЕКТОР МЕСА

2. Набавка специјалних возила за превоз сировог млека.

1. Реконструкција и/или опремање постојећих кланица, укључујући опрему за хлађење и паковање меса и збрињавање нуспроизвода животињског порекла.

2. Изградња и/или реконструкција и/или опремање центара за сакупљање животињских нуспроизвода (отпада из кланичне индустрије).

СЕКТОР
РИБАРСТВА

1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за прераду рибе, укључујући опрему за хлађење, резање, сушење, димљење, паковање производа, смањење отпада, и набавку одговарајуће рачунарске опреме и софтвера.

СЕКТОР ПЕРАДЕ
ВОЋА И ПОВРЋА

1. Изградња и/или реконструкција, и/или опремање објеката за прераду воћа и/или поврћа, укључујући гљиве.

СЕКТОР
ВИНАРСТВА

1. Опремање винарија (опрема за филтрирање, стабилизацију, линије за пуњење, аутоматско етикетање и паковање). Корисник мора бити уписан у Регистар произвођача грозђа и вина и мора имати годишњу производњу од минимално 200 hl до максимално 20.000 hl квалитетног вина у складу са Законом о вину у години пре подношења пријаве.

Општи услови улагања у оквиру мере инвестирање у прераду и маркетинг пољопривредних производа су да:

1. Приликом улагања, корисници морају задовољавати релевантне стандарде ЕУ у складу са одредбама Уредбе комисије (ЕЦ) бр. 718/2007. Пројекти на крају реализације морају задовољавати релевантне стандарде у погледу заштите животне средине, јавног здравља и сигурности на раду. На крају реализације улагања корисник мере 1.2. мора доказати да улагања испуњавају одговарајуће стандарде ЕУ.

2. Активности које се суфинансирају у оквиру III IPA компоненте.

3. За изградњу/ реконструкцију објекта потребно је приложити потврду о усклађености улагања с националним и ЕУ стандардима са аспекта заштите животне средине, коју је издало надлежно министарство за животну средину. За објекте који су предмет улагања, корисник мора доставити попис потребних активности за усклађивање са стандардима ЕУ, оверен код управе за ветерину.

4. Корисници морају бити стручно оспособљени за бављење пољопривредном делатношћу. Предузетници и правна лица морају имати најмање једног запосленог на нивоу управљања, који има завршену пољопривредну средњу школу или диплому из подручја пољопривреде, ветерине, технологије прераде и радно искуство у пољопривреди минимум 5 година.

5. Корисници морају да измире све финансијске обавезе према држави.

6. Корисник мора да има финансијске капацитете за имплементацију пројекта.

Специфични услови улагања у оквиру мере 1.2. зависно од сектора, прописани су специфични услови које корисник мора да испуњава на крају улагања. Они су директно везани за производњу и резултат су темељних секторских анализа земаља корисница IPARD фонда и усаглашавања са правилима које прописује ЕУ. Специфични услови улагања, у зависно од сектора, који се примењују у Хрватској, Македонији и Турској приказани су у наредној табели.

Табела 22 Специфични услови улагања у оквиру мере 1.2

Сектор	Условљени капацитет објекта	Хрватска		Македонија		Турска	
		min	max	min	max	min	max
Млекарства	Тона/ год	1.800	50.000	1.800	50.000	360	25.200
Меса	Кланице са минималним капацитетом грла за 8 радних сати	40 говеда или 100 свиња или 100 оваца и коза или 10.000 живине		15 говеда или 20 свиња или 50 оваца и коза или 5.500 живине		30 говеда 50 оваца и коза или 8.000 живине	
Рибе	Тона/ год	18	x	x	x	100	
Прераде воћа и поврћа	Тона/ год	x	4.000	500	5.000	x	4.000
Винарства	Производња квалитетног вина,хл./ год	200	20.000	1.500	55.000	x	x

Финансирање мера 1.1. и 1.2.

У табели 21 приказани су износи јавне помоћи за мере 1.1. и 1.2. у Хрватској, Македонији и Турској.

Табела 23 Износи јавне помоћи за мере 1.1. и 1.2. у 000 евра

Осе/ Мере	Хрватска		Македонија		Турска	
	min	max	min	max	min	max
Оса 1. Унапређење ефикасности тржишта и имплементација ЕУ стандарда						
1.1. Инвестиције у пољопривредна газдинства	13,5	900,0 ³⁶	5,0	200,0 ³⁷	15,0	1.000,0
1.2. Прерада и маркетинг	33,8	3.000,0	15,0	800,0 ³⁸	25,0	3.000,0

³⁶ Изузеци: Сектор производње конзумних кокошијих јаја у оквиру мере 1.1. где горња граница може износити до 2.000.000 евра, ако се улагање односи на задовољење стандарда ЕУ у вези ускладиштења/руковања стајњаком и посебних узгојних система који поштују услове одређене у Директиви Савета 1999/74/ЕЦ. Сектор маслинарства у оквиру мере 2.1. максималан износ 500.000 евра.

³⁷ Корисници у току трајања IPARD програма могу више пута аплицирати до максималног износа од 530.000 евра.

³⁸ Изузетак је изградња нових кланица које испуњавају ЕУ стандарде мин 800.000 до макс 3.000.000 евра.

Износ јавне подршке (гранта) за меру 1.1. је до 50% укупног прихватљивог улагања по пројекту, осим:

- Ако улагање изводи млади пољопривредник, односно пољопривредник који на дан доношења одлуке о додели средстава има мање од 40 навршених година, у том случају износ јавне подршке износи до 55% укупно прихватљивог улагања.

- Ако се улагање изводи у планинским подручјима³⁹, износ јавне подршке је до 60% укупно прихватљивог улагања.

- Ако улагање изводи млади пољопривредник у планинском подручју, износ јавне подршке је до 65% укупно прихватљивог улагања.

Дозвољено је максимално пет прихватљивих улагања по кориснику унутар временског оквира IPARD-а.

Прихватљиви трошкови:

1. Изградња/ реконструкција објеката.
2. Набавка нове механизације, опреме и рачунарски софтвер.
3. Општи трошкови: накнаде за архитекте, инжењере и остале саветодавце, израда студије изводљивости, куповина права на патенте и лиценце. Ови трошкови не смеју прећи границу од 12% улагања. Трошкови израде пословног плана до 2–3% улагања, али не преко 5.000 евра.
4. Прихватљиви трошкови утврђују се без ПДВ-а.

Трошкови који се не финансирају из IPARD програма:

1. Порези, укључујући ПДВ.
2. Царине, увозне таксе, и све остале накнаде.
3. Куповина или закуп земљишта и постојећих зграда, без обзира на то да ли најам резултира власништвом пренесеним у корист најмопримца.
4. новчане казне, финансијске казне и трошкови парничног поступка.
5. Оперативни трошкови.
6. Половне машине и опрема.
7. Банковни трошкови, трошкови гаранција и сличне накнаде.
8. Курсне разлике и провизије за конверзију евра.
9. Доприноси у натури.

³⁹ Маргинална подручја

10. Куповина пољопривредних производа, животиња, садница и њихово сађење.
11. Сви трошкови одржавања, амортизације и изнајмљивања.
12. Трошкови везани за уговоре о закупу, режијски трошкови и трошкови осигурања.
13. Трошкови настали у државној администрацији и трошкови особља запосленог на управљању, имплементацији, праћењу и контроли пројекта.
14. Општи трошкови који обухваћају накнаде за архитекте, инжењере и консултанте, трошкови инвестиционе студије, пословног плана, студије изводљивости и трошкови куповине права за патенте и лиценце који прелазе 12% укупно прихватљивих трошкова.

Мера: 1.3. Подршка пољопривредним удружењима

Мера је тренутно доступна само корисницима IPARD програма у Турској. Циљ мере је побољшање и јачање улоге пољопривредних удружења на тржишту. Овај циљ се реализује подршком економске одрживости пољопривредних поседа и адаптацијом производње према захтевима тржишта у погледу количине и квалитета производа који задовољавају норме ЕУ, у складу са правном тековином ЕУ (АС). Подршка је оријентисана на лакше административно пословање удружења ради прилагођавања производње и производа чланова удружења захтевима тржишта, поштовања ЕУ стандарда, стандардизације маркетинга, заједничке набавке репроматеријала, пласмана пољопривредних производа мега-маркетима (припрема за продају, централизација продаје и испорука великих количина купцима), као и утврђивање заједничких правила о информацијама о производњи (Костић Г. и Јанковић С. 2009). Од ове мере се очекује да подржи успостављање нових удружења произвођача, која ће пружати информације својим члановима, помагати им у процесу побољшања стандарда квалитета и безбедности, задовољења стандарда заштите животне средине, и на тај начин допринети модернизацији газдинстава и побољшању њихове конкурентности. Очекује се да ће се овом мером ојачати рад прехранбеног ланца и побољшати могућност преговарања произвођача. Помоћ за ову меру не додељује се групама произвођача које је званично признало релевантно национално тело земље кориснице пре 1. јануара 2007.г. Помоћ се додељује као паушална помоћ у годишњим ратама за првих 5 година после датума када је група произвођача призната.

Корисници мере 1.3. су удружења произвођача:

1. Воћа, поврћа, гљива, лековитог биља и цвећа, чија је годишња минимална укупна производња 10% од производње у региону и броје најмање 50 чланова.

2. Млека, стоке и меда, чија је годишња минимална укупна производња млека 3.600t, меса 320t, јаја 16.000.000 комада и меда 24t и броје најмање 16 чланова.

Износ јавне подршке/гранта за меру 1.3. је до 100% укупног прихватљивог улагања по пројекту. Покривају се сви административни трошкови удружења у току пет година. Величина подршке се одређује на основу оствареног промета удружења.

Табела 24 Износи јавне подршке за меру 1.3. у еврима

Обрт/ приходи удружења	година				
	I	II	III	IV	V
	Максимална подршка				
До 1.000.000	5%	5%	4%	3%	2%
	50.000	50.000	40.000	30.000	20.000
Преко 1.000.000	2,5%	2,5%	2,0%	1,5%	1,5%
	100.000	100.000	80.000	60.000	50.000

5.2. Оса 2.⁴⁰ Припремне активности за имплементацију агроеколошких мера и стратегија локалног руралног развоја (LEADER приступ)

Мера: 2.1. Припрема за имплементацију мера и акција које се односе на уређење животне средине и сеоских предела

У оквиру припрема за имплементацију активности из Осе 2, спроводиће се пилот пројекти описани у члану 39 и 40 Уредбе Савета ЕУ (ЕС бр. 1698/2005). Пилот пројекти ће омогућити пољопривредним произвођачима и административним телима да стекну практично искуство у спровођењу акција везаних за унапређење животне средине и сеоских предела. Ове мере обезбеђују пољопривредна плаћања за заштиту животне средине пољопривредницима који добровољно преузму испуњавање тих обавеза, које прева-

⁴⁰ Мере у оквиру Осе 2 биће доступне корисницима у наредним фазама, када се изграде капацитети и исте усвоји одбор за рурални развој. У Хрватској је могућа имплементација пилот- пројеката – са циљем стицања практичног искуства на нивоу корисника и администрације

зилазе захтеване стандарде и обавезне услове. Активности и неопходна обука ће бити подржани из прве компоненте IPA, која пружа помоћ у процесу транзиције и изградње институција, коју Србија (земља потенцијални кандидат за чланство у EU) може користити. Програм усавршавања је усмерен ка кључним циљним групама: пољопривредницима, пољопривредним саветодавцима, удружењима за очување природе, регионалној и локалној управи. За управљање и спровођење агроеколошких мера нужен је позитиван став, административни капацитети и стручни и заинтересовани пољопривредници. Предложена пилот подручја за спровођење ове мере морају имати одговарајућа тела управе и кадровске способности који ће омогућити њихову успешну реализацију. Критеријуми за избор пилот територије, поред биолошке разноликости, јесу “људи и институције”.

Крајњи корисници су пољопривредници, пољопривредне задруге, пољопривредна предузећа, НВО-а и јавне установе чије се земљиште налази у заштићеним подручјима. Агроеколошки уговори се склапају на пет година. Сваки корисник је обавезан да похађа програм обуке у трајању од 15 сати. Установа која спроводи обуку издаје потврду о похађању курса.

Прихватљива подршка:

1. Подстицаји по хектару за испашу, кошење, правилно планиран плодород, зимски зелени угар и сл: директна плаћања обухватају само оне обавезе које су ван релевантних стандарда за директна плаћања.
2. Трошкови ширења искустава и резултата пројекта, што укључује демонстрацију, давање пољопривредних савета, изложбе и информативне материјале који су директно везани за активности одабраног огледног подручја.

Услови спровођења подршке за одржавање и заштиту ливада и пашњака са циљем спречавања њихове деградације⁴¹ и очувања/ повећања постојећих вредних станишта на ливадама и пашњацима, у складу са Директивом о стаништима (92/43/EEC):

- Минимална површина за кошење 0,5ha.
- Минимална површина за испашу 2 ha.

⁴¹ Неки бугарски фармери су током 2008. покушали да остваре подстицаје за одржавање и заштиту ливада и пашњака паљењем. Надгледање сваке парцеле која је у оквиру ове мере и строга контрола довели су до обуставе плаћања и изрицања строгих казни неодговорним фармерима.

- Крчење грмља и ниског дрвећа како би се омогућило кошење и испаша.
- Забрањена је примена пестицида и минералних ђубрива.
- Косидбу је потребно спроводити најмање једном годишње, а испаша мора трајати минимум 80 дана.
- Сву покошену биљну масу треба покупити и уклонити с травњака.
- Густина сточног фонда: најмање 0,2 условна грла/ха, а највише 1,0 условно грло/ха.
- Испашу мора да надзира пастир.

Правилно планиран плодород важна је агротехничка мера у спречавању и сузбијању штеточина, болести и корова. Ова мера унапређује плодност, побољшава структуру и обогаћује земљиште органском материјом. Основни циљеви су: смањити губитак хранива, смањити потребу за агрохемијским инпутима, побољшати плодност земљишта и повећати укупну биолошку разноликост на пољопривредним газдинствима. Мера уводи шири плодород на ораницама. Услови за спровођење ове мере су следећи:

- Гајење најмање 4 различита усева.
- Заступљеност сваке културе понаособ у плодореду најмање са 15%.
- Заступљеност кукуруза у плодореду максимум 40 %.
- Заступљеност житарица у плодореду максимум 65%.
- Заступљеност травно-легуминозних смеша у плодореду минимум 15%.

Зелени угар је засејани биљни покривач који спречава губитак хранива, штити земљиште од збијања и ерозије, одржава органску материју у земљишту, шири/ обогаћује плодород, подстиче биолошку разноликост и омогућава зелено ђубрење, а самим тим смањује потребу за агрохемијом. Мера се спроводи у лето, након скидања усева сејањем махунарки, травно-детелинских смеша или других одговарајућих култура. Услови за спровођење ове мере:

- Потребно је засејати најмање 0,5 хектара.
- Сетву треба обавити најкасније 3 недеље након жетве главног усева.
- Косидба на засејаним површинама је забрањена.

- Зелена биљна маса не сме се заорати пре 15. фебруара наредне године.

Мера: 2.2. Припрема за LEADER

LEADER (*fran. Liason Entre Actions pour le Developpement d'Economie Rurale*) је програм руралног развоја који је покренут 1991.г. LEADER је лансиран као пилот иницијатива, усмерена на подршку привредном и друштвено – социјалном оживљавању и интегрисању руралних подручја. Програм је настојао да то постигне путем промовисања израде локалних развојних стратегија, које би биле: иновативне, интегрисане, и партиципативне. Основа LEADER приступа је промовисање руралног развоја путем локалних иницијатива и партнерства. Идеја LEADER-приступа је да планови развоја и локалне стратегије треба да буду резултат договора локалних актера. Активности које ће се предузимати с циљем реализације ових планова и стратегија такође треба да буду дефинисане на локалном нивоу, али према оквирима прихваћеним на националном нивоу и на нивоу EU.

LEADER приступ омогућава: побољшање руралних животних и радних услова, укључујући добробит, стварање нових, одрживих могућности зараде, очување и стварање нових послова, диверсификацију економских активности, охрабривање и развој активности руралног становништва да заједнички делује путем пројеката сарадње, развијање интегралних локалних развојних стратегија и припремање њихове имплементације, промовисање локалних иницијатива и партнерства, трансфер резултата, искустава, стручног знања, информација и стално јачање капацитета руралног становништва и чланова локалних акционих група (LAG).

Табела 25 Специфичности LEADER

Локалне специфичности (Ове одлике одређене су од стране локалне групе и локалне стратегије развоја)	Просторни приступ	Насупрот секторском приступу, развој је фокусиран на специфичну територију, на бољу употребу ендегених ресурса, на интеграцију локалних активности, на заједничкој препознатљивости визије развоја руралног подручја.
	Приступ од „нижег ка вишем“ („bottom-up“)	Активно учешће свих заинтересованих лица и организација у планирању, одлучивању и спровођењу друштвено-економског развоја.
	Локалне групе (партнерски приступ)	Привремено удруживање појединаца или група, на основу уговора који обавезује све partnере под једнаким условима и у исту сврху.
	Иновације	Привремено удруживање појединаца или група, на основу уговора који обавезује све partnере под једнаким условима и у исту сврху.
	Мулти секторска интеграција	Комбинација активности различитих привредних сектора или јавне и приватне делатности у оквиру једног пројекта, као и стратешка кохерентност међу различитим пројектима у прилог заједничкој визији.
Транслокална специфичност (Дате одлике произилазе из интеракција између локалних група и њихових стратегија)	Умрежавање	Капацитети и спремност за удружену акцију заједно са осталим независним актерима у заједничку сврху.
	Транс – национална сарадња	Сарадња неограниченог броја LAG-ова који користе LEADER и налазе се у најмање две државе чланице, ради заједничког дизајнирања, израде и маркетинга роба или услуга.
Вертикална специфичност (Надлежна институција који спроводи програм дефинише оквире за спровођење активности локалних група)	Децентрализовано управљање и финансирање	Поред Програма подршке, државе чланице су могле да изаберу модалитет подршке назван „глобална додела бесповратних средстава“, што подразумева пренос буџетских средстава за локалне акционе планове на локалне partnере. Локалне групе имају право да распореде средства промотерима пројекта, сходно правилима које поставља национална или регионална програмска управа.

Приступ базиран на подручју: подручје LEADER треба да буде довољно мало да би било кохезивно, али и довољно велико да би се

обезбедио развој у самом подручју. Подручје је суб-регионална рурална територија, која се добро може идентификовати и не мора да буде унутар административних граница, која, међутим, поседује локални идентитет који сви његови становници осећају. Подручје треба да буде кохерентно и да у њему има довољно критичне масе људских, финансијских и привредних ресурса за подржавање једне изводљиве развојне стратегије (Јанковић С. и сарадници 2009). Прихваћена норма је да величина подручја обухвата од 10.000 до 100.000 становника.

Приступ од локалног нивоa „навише“ (bottom up): принцип „од локалног нивоa навише“ покренула је Комисија ЕУ као важан аспект за успешну имплементацију LEADER-a и одрживог руралног развоја. Најевидентнији израз приступа од локалног нивоa навише, јесте већ споменуто овлашћење за доношење одлука, али и делегирање задатака израде мера и политика на LEADER подручје. Локални план развоја треба да пишу локални актери. Приступ од локалног нивоa нагоре треба да буде видљив и евидентан и у фази пре израде плана. Приступ од локалног нивоa нагоре, у комбинацији са захтевом за умрежавање, добро се уклапа у свеобухватне циљеве европске интеграције. Децентрализацијом се актери на нижим административним нивоима директно укључују у имплементирање политике и мера ЕУ у својим свакодневним окружењима, а умрежавање охрабрује повезивање са другим деловима заједнице.

Локалне акционе групе (LAG) и трипартитно партнерство: најзначајнији механизам за спровођење LEADER-a на локалном нивоу јесте тело под називом Локална акциона група (LAG). LAG чине представници различитих друштвених, привредних и политичких сектора који постоје у локалној заједници. Партнерство омогућава ефекте синергије, чије појављивање се очекује када се представници неколико различитих организација и сектора удружују да би, заједничким напорима решили постојећи проблем и извршили одређени задатак. Ова синергија је, пре свега, важна за удруживање финансијских ресурса, али и сама сарадња је вредан ресурс, јер постоји могућност да се створе мреже, развију нове методе, производи или услуге итд. Концепт партнерства је најзначајнији за LEADER, као и за регионалну политику ЕУ као целине. Идеално је да 1/3 чланова LAG буде из сваког сектора који је укључен у партнерство и да представници приватних и непрофитних организација заједно чине 50% чланова.

Графикон 26 Идеално LEADER партнерство



Управљање LEADER програмом на локалном нивоу, од стране Локалних акционих група, карактерише неколико елемената:

- Сваки LAG мора да дефинише сопствено географско подручје, које покрива повезану област од 5.000 до 150.000 становника, за које је надлежан.
- LAG-ови се руководе претходно одобреним стратешким планом за њихову област. Дефинисани мултисекторски планови морају бити креирани на локалном нивоу, а потом се шаљу на одобрење одговарајућој институцији на националном нивоу.
- LAG-ови су потом одговорни за спровођење дефинисаних планова током трајања LEADER програма.

Рад LAG-а надгледа Управни одбор, у чијем саставу мора бити рефлектовано партнерство између интереса ЕУ, државе и приватног сектора, односно мора бити састављен од представника локалних и пословних заједница, (локалних власти, друштвених партнера, државних агенција, итд.). Да би се у потпуности поштовали демо-

кратски принципи одлучивања и управљања, већину чланова треба да чине независни представници друштва. Директори LAG-а су одговорни за управљање програмом на локалном нивоу, као и за доделу бесповратних средстава. Одређене надлежности треба да се спроводе према правилима програмске подршке и локалном стратешком плану. Свакодневне активности везане за спровођење самог програма у надлежности су особља LAG-а. LAG-ови су у различитим земљама попримили различите организационе форме – друштва са ограниченом одговорношћу у Ирској, непрофитни конзорцијуми у Италији, међуопштинска удружења и национални паркови у Француској, или задруге, удружења и акционарска друштва у другим деловима Европе.

Локални план развоја: структура локалног плана развоја јасно је дефинисана у смерницама датим на европском и националном нивоу. Овим планом се дефинишу мере којима ће се подржати локални развој, као и мере усмерене на повећање сарадње са другим регионима. Основне компоненте локалне развојне стратегије су следеће:

- Опис и темељна анализа економских, друштвених и еколошких проблема локалног подручја.
- Опис циљева и очекиваних активности/мера.
- Финансијска пројекција локалног развојног плана – буџет, са изворима финансирања.
- Време имплементације у оквиру свеукупних циљева усвојеног IPARD програма и усаглашеност са осталим релевантним стратегијама и/или националним/ регионалним политикама.
- Посебне техничке листе (опис пројекта, детаљан акциони план, попис партнера, распоред имплементације и буџет по годинама).

Реформисаном политиком руралног развоја предвиђен је шири спектар мера из којег се на локалном нивоу врши одабир приоритетних активности:

- Обука.
- Анализа и развој (израда студија о изводљивости планова, ревизија средстава, израда прототипа производа и услуга).
- Иновативна рурална предузећа, занатске радње и локални сервиси.
- Активности на унапређењу природне, друштвене и културне средине.

- Анимирање и изградња капацитета.

Ова последња мера подразумева подстицање и развој друштвених група кроз ефективну промену понашања уопште, кроз подстицање ентузијазма, развој вештина и ресурса ради промовисања предузетништва, запошљавања и руралног туризма. Многе земље су ограничиле ове мере како би у што већој мери одразиле националне или регионалне приоритете и надовезале их на друге програме који се спроводе.

Иновативни карактер акција: иновативне акције сумарно могу утицати на средњорочне циљеве ефикасне мобилизације и унапредити вредност локалних, ендогених иницијатива и ресурса. Могу стимулисати диверзификацију руралне привреде и отварање радних места, и много ефективније да одговарају на старе и нове спољне могућности и препреке. На иновативни карактер LEADER-а може се гледати и као на начин унапређења развоја диверзификованије трговине и индустрије и нова решења за организовање руралног друштва, кроз четири тематске области од којих би LAG требало да изабере бар једну:

- Коришћење знања и технологије како би рурални производи, укључујући и услуге, били много конкурентнији.
- Додавање вредности на локалне производе (Костић Г. и Јанковић С. 2009) укључујући и услуге, посебно сарадњу како би мала предузећа добила приступ тржишту.
- Побољшање квалитета живота у руралним подручјима.
- Користити на најбољи начин природне и културне ресурсе, укључујући и природна подручја према *Натура 2000*, што је заједничка брига свих чланица EU.

Веза између акција – интегрисани и мултисекторални приступ: у аграрној политици EU мултифункционалност је концепт, који пољопривредне произвођаче не види само као носиоце производње семена и хране. У другом стубу те политике овај концепт илуструје шире схватање улоге пољопривредних произвођача у погледу заштите околине, природних и културних проблема, често повезаних са задругама. Предузетништво и мала привреда често су малих размера и могу се додатно диверзификовати увођењем нових подручја рада (туризам, занати, производња хране мањег обима развијањем специфичног карактера и услова). Исто тако је важно да се пронађу нови облици и решења организације за пружање бољих услуга у руралним подручјима. Могу се створити везе са гло-

балним тржиштима, не само у туризму већ и у новим услугама, као што су информативне технологије (Informative Technology, IT) и услужна индустрија.

Умрежавање, међутериторијална и међудржавна сарадња:

умрежавање и ширење искустава пројектних резултата који се могу пренети на друге, пренос начина рада и знања, одражава суштински карактер LEADER-а. Очекује се да то буде уткано у све LEADER активности на свим нивоима, од пројекта и метода на локалном нивоу, преко регионалног и националног нивоа, па до контаката између LEADER подручја и EU. Умрежавање се организује и на европском и на националном нивоу. Европска мрежа за рурални развој помаже Комисији EU у умрежавању националних мрежа. Њихови задаци су следећи:

- Сакупљање, анализа и дисеминација информација о руралном развоју у заједници.
- Сакупљање, дисеминација и интегрисање на нивоу заједнице добре праксе у области руралног развоја.
- Пружање информација о развоју у руралним подручјима заједнице и у државама које нису чланице.
- Организација састанка и семинара на нивоу заједнице за оне који су активно укључени у рурални развој.
- Формирање и управљање мрежама експерата ради помагања и размене експертизе и подршке имплементацији и евалуацији политике руралног развоја.
- Подршка националним мрежама и међудржавној сарадњи.

Припрема и спровођење локалних стратегија развоја села кроз припрему пројекта сарадње у складу са приоритетима руралног развоја и вођење локалних приватно – државних партнерстава оснивањем LAG-ова у оквиру IPARD-а, директно су доступни Хрватској, и то реализацијом подмера:

- Стицање вештина анимирања за развој локалних стратегија руралног развоја и LAG-а.
- Имплементација локалних стратегија руралног развоја.
- Имплементација пројекта сарадње LAG-а земље кориснице са LAG-овима из земаља EU.

Мера припрема за LEADER Србији је доступна у склопу припрема за будућу имплементацију кроз три облика активности:

- Мера техничке помоћи – IPARD ће делимично помоћи учествовању будућих и постојећих интересних група и релевантних државних власти у активностима европске мреже за рурални развој како би учили на искуству LEADER група EU.

- Подршка изградњи капацитета на локалном нивоу биће подржана из прве компоненте IPA, која пружа помоћ у процесу транзиције и изградње институција (коју Србија може да користи).

- Текуће интервенције у циљу диверзификације руралне економије обезбеђују критеријуме приоритета за заједничке пројекте који укључују различите активности на локалном нивоу.

Графикон 27 Шема LEADER имплементације пројеката



5.3. Оса 3. Развој руралне економије

Основна сврха треће осе је да се побољша квалитет живота становника руралних подручја у складу са декларацијама из Lisbona и Göteborga, које су везане за подршку диверзификацији економских активности, развој малих и средњих предузећа, са нагласком на заштити животне средине. Помоћ се реализује помоћу три мере које треба да допринесу побољшању конкурентности руралних подручја, повећању прихода руралног становништва и стварању нових могућности запошљавања развојем и диверзификацијом активности на фарми и/или изван фарме.

Мера 3.1. Рурална инфраструктура

Побољшање и развој сеоске инфраструктуре омогућује смањење регионалних диспаритета и повећање атрактивности сеоских подручја за развој предузетништва и ствара услове за развој сеоске привреде. Приоритет у овој мери програма даје се инвестицијама у снабдевање водом и енергијом, управљање отпадом, локалном приступу информативним и комуникационим технологијама, локалном приступу путевима од посебне важности за локални и привредни развој, и инфраструктури противпожарне заштите због ризика од шумских пожара. Корисници средстава из IPARD програма у склопу мере 3.1. су јединице локалне самоуправе – општине.

Дозвољена улагања:

РУРАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА

1. Изградња и/или реконструкција система за пречишћавање отпадних вода и канализација
2. Изградња и/или реконструкција некатегорисаних – атарских путева.
3. Изградња и/или реконструкција система за грејање – топлане које користе органски отпад из пољопривреде и шумарства (биомаса).
4. Изградња и/или реконструкција противпожарних пута са елементима шумских путева.

Услови улагања у оквиру мере унапређење и развој руралне инфраструктуре су:

1. За улагања у изградњу и/или реконструкцију система за пречишћавање отпадних вода и канализације прихватљива су улагања јединица локалне самоуправе у регионима са усвојеним регионалним оперативним програмом.
2. За улагања у изградњу и/или реконструкцију некатегорисаних атарских путева прихватљива су улагања јединица локалне самоуправе које су у својим просторним плановима и општим актом одредиле некатегорисане путеве у пољопривредним зонама.
3. За улагања у изградњу и/или реконструкцију система за грејање – топлане које користе органски отпад из пољопривреде и шумарства (биомаса) прихватљива су улагања јединица локалне самоуправе које у пословном плану прикажу користи од улагања и која поседују минимално двогодишњи уговор за снабдевање органским отпадом. За улагања у топлане, анализа трошкова и користи мора бити позитивна за век трајања пројекта, који не може бити дужи од 20 година.

4. За улагања у изградњу и/или реконструкцију противпожарних пруга са елементима шумских путева, прихватљива су улагања јединица локалне самоуправе које се налазе у зонама опасности од пожара.

5. Сва улагања морају задовољавати стандарде ЕУ у погледу заштите животне средине.

Финансирање мере 3.1.

Износи јавне помоћи за развој руралне економије у Хрватској, Македонији и Турској приказани су у наредној табели:

Табела 26 Износи јавне помоћи за развој руралне економије, у 000 €

Осе/ Мере	Хрватска		Македонија		Турска	
	min	max	min	max	min	max
Оса 3. Развој руралне економије						
3.1. Рурална инфраструктура						
Изградња и/или реконструкција система за пречишћавање отпадних вода и канализација	-	958,0	x	x	x	x
Изградња и/или реконструкција некатегорисаних атарских путева.	-	405,0	x	x	x	x
Изградња и/или реконструкција система за грејање – топлане које користе органски отпад из пољопривреде и шумарства (биомаса).	-	958,0	x	x	x	x
Изградња и/или реконструкција противпожарних пруга са елементима шумских путева.	-	405,0	x	x	x	x
x – доступно у каснијој фази имплементације IPARD-а или посредно доступно кроз друге ИПА компоненте.						

Износ јавне подршке/ гранта за меру 3.1. је до 50% укупног прихватљивог улагања по пројекту, осим ако пројекат не ствара значајан нето приход. Износ подршке може бити и до 100% уколико је део нето прихода мањи од 25% укупних прихода пројекта у било којој години трајања.

Мера: 3.2. Развој и диверзификација руралних економских активности

Сврха мере је подстицање разноврсности и развој сеоских привредних активности кроз покретање привредне делатности, стварање могућности запошљавања и кроз диверзификацију у непољопривредне делатности. Приоритет у овој програмској мери даје се инвестицијама за стварање микро и малих предузећа, занатства и сеоског туризма ради унапређења предузетништва и развоја економске производње. Крајњи корисници средстава из IPARD програма у склопу мере 3.2. су правна и физичка лица регистрована за одговарајућу делатност у рангу микропредузећа.

Дозвољена улагања:

РУРАЛНИ ТУРИЗАМ	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање објекта за туристичке услуге: собе, тоалети, остале просторије, објекти за узгој животиња у туристичке сврхе, објекти за рекреацију, туристички кампови, објекти на отвореном за јахање, спортски риболов, возњу бициклом, еко – стазе, обнова старих зграда, подрума, воденица.
ПЧЕЛАРСТВО	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање објекта за складиштење и прераду меда и пчелињих производа. Набавка опреме за производњу, управљање и одржавање кошница. 2. Набавка или модернизација линије за прераду и паковање меда на фарми. 3. Постављање и опремање репростаница за производњу лиценцираних матица.
ЛЕКОВИТО, АРОМАТИЧНО И УКРАСНО БИЉЕ	1. Изградња и модернизација складишних објекта и хангара. 2. Набавка опреме за хортикултуру и гајење лековитог и ароматичног биља. 3. Модернизација/замена постојећих система за наводњавање (систем кап по кап и сл.). 4. Изградња и/или адаптација, и/или опремање објекта за складиштење, сушење, прераду и маркетинг лековитог и ароматичног биља. 5. Изградња и/или адаптација, и/или опремање стакленика (искључиво инсталације и материјал за покривање). 6. Изградња и/или адаптација, и/или опремање објекта за производњу семена и расада.
ПРОИЗВОДЊА ГЉИВА	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање капацитета за производњу гљива.
ОБНОВЉИВИ ИЗВОРИ ЕНЕРГИЈЕ	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање капацитета погона за коришћење обновљивих извора енергије (биодизела, биогаз и сл.) на пољопривредним газдинствима.

ТРАДИЦИОНАЛНИ ЗАНАТИ	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање објеката за успостављање традиционалних заната, укључујући објекте за паковање и маркетинг производа.
УСЛУГЕ	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање капацитета непољопривредних услуга у руралним подручјима, попут ИТ центара и радионица за поправку машина.
ПОГОНИ ЗА ПРERAДУ И ПРОДАЈУ НА ФАРМИ	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање капацитета микропгона за прераду на фармама које производе млечне, месне и производе од воћа и поврћа, укључујући капацитете за паковање и продају производа. 2. Изградња и/или адаптација, и/или опремање продајних тачака на фармама за директну продају производа.
АКВАКУЛТУРА	1. Изградња и/или адаптација, и/или опремање капацитета за слатководно рибарство

Општи услови улагања у оквиру мере 3.2. су слични условима коришћења средстава из мера 1.1 и 1.2. Зависно од сектора, прописани су специфични услови које корисник мора испуњавати на крају улагања. Они су директно везани за производњу и резултат су темељних секторских анализа земаља корисница IPARD фонда и усаглашавања са правилима које прописује ЕУ.

У наредној табели приказани су специфични услови улагања зависно од сектора, у Хрватској, Македонији и Турској.

Табела 27 Специфични услови улагања у оквиру мере 3.2

Сектор	Услов	Хрватска		Македонија		Турска	
		min	max	min	max	min	max
Рурални туризам	Број лежајева у категорисаном објекту	-	20	10	20	-	15
Пчеларство	Број кошница по кориснику	-	-	30	-	50	200
Лековито и ароматично биље	Површна под биљем, ha	-	-	-	-	0,2	1
Производња гљива	Објект површина m ²	2.000	-	300	-	-	-
Обновљиви извори енергије	Урађена физибилити студија и пројектно техничка документација (FSD)	FSD	-	-	-	-	-
Традиционални занати	Регистрована традиционална делатност (RTD)	RTD	-	RTD	-	RTD	-
Погони за прераду на фарми (прерада млека и меса)	Регистрована делатност (RD)	RD	-	RD	-	RD	-
Аквакултура	Годишња производња, t/год.	-	150 ⁴²	-	-	10	50

Финансирање мере 3.2.

Табела 28 Јавне помоћи за меру 3.2, у хиљадама евра

Осе/Мере	Хрватска		Македонија		Турска	
	min	max	min	max	min	max
Оса 3. Развој руралне економије						
3.2. Развој и диверзификација руралних економских активности	150,0	675,0	5,0	250,0	10,0	250,0 ⁴³

Износ јавне подршке/ гранта за меру 3.2. је до 50% укупног прихваћливог улагања по пројекту. Дозвољена су максимално три прихва-

⁴² Максималан капацитет на крају улагања од 150t/год. за производњу конзумне пастрмке и 500 t/год. за производњу шарана.

⁴³ Рурални туризам до 400.000 евра.

тљива улагања по кориснику у оквиру временског оквира IPARD-а, од којих само један може бити за обновљиве изворе енергије.

Мера: 3.3. Тренинг активности у оквиру IPARD-а

Сврха мере је допринос побољшању професионалних вештина и надлежности лица која су ангажована у пољопривредном, прехранбеном и шумарском сектору (Раховић Д. и сарадници 2009а) и других економских актера који раде у областима које покрива ова компонента, с тим да треба имати на уму да се средства неће додељивати за курсеве или обуку који чине део редовних програма или система образовања на нивоима средње школе или вишим нивоима.

Мера: 3.4. Техничка помоћ

Ова мера обухвата помоћ за реализацију програма руралног развоја и изградњу мрежа за рурални развој на националном нивоу, као и сарадњу са Европском мрежом за рурални развој. Помоћ у оквиру ове мере односи се на припрему, праћење, евалуацију и контролу програма, као и информисање корисника о програму. Сарадња са Европском мрежом руралног развоја омогућује земљи кандидату лакши начин да оствари сарадњу са релевантним актерима из области руралног развоја земаља чланица ЕУ и да на тај начин додатно унапреди пољопривредни сектор и заштити своје интересе на европском и глобалном нивоу.

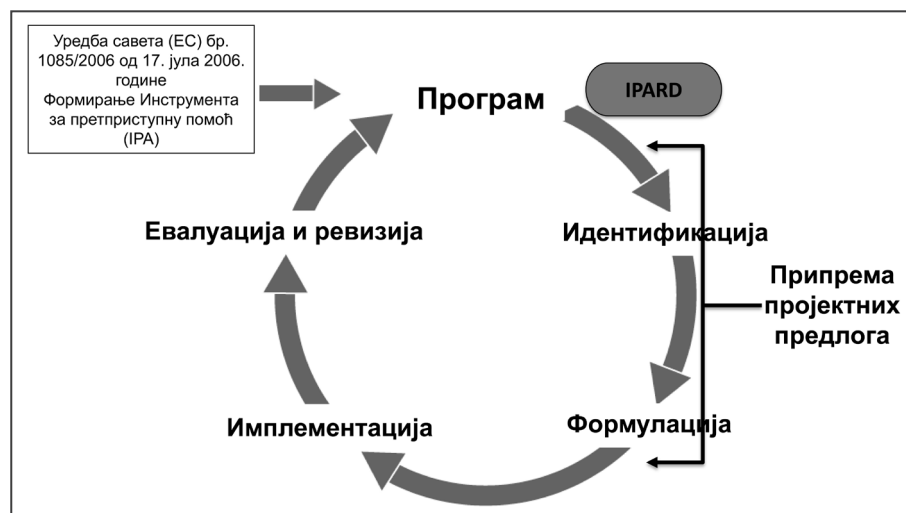
6. Пријава и поступак за остваривање права на подршку из IPARD-а

6.1. Пројектни предлог – апликација

Корисници за средства IPARD програма аплицирају са пословним планом – пројектом (Bruce A. и Langdon K. 2000). Они у њему морају доказати своју економску одрживост и одрживост пројекта на крају реализације улагања. Пословни план-пројекат се израђује за улагања до 27.000 € у поједностављеном облику, док се за улагања изнад 27.000 € израђује потпуни инвестициони пројект. Реализација инвестиција у складу са стандардима ЕУ могућа је једино пројектним приступом који се базира на Методологији припреме, реализа-

ције и евалуације пројеката/ програма, познатија под називом Управљање пројектним циклусом “Project Cycle Management” и ослања се на приступ путем логичког оквира (Logical Framework Approach, LFA). Пројектни циклус прати ток пројекта од почетне идеје све до њене реализације, обезбеђује структуру у којој су укључене и консултоване заинтересоване стране, дефинише кључне одлуке, захтеве у погледу информација и одговорности у свакој фази циклуса и омогућује евалуацију у циљу уградње искустава у припрему будућих програма и пројеката. Пројектни циклус се састоји од 5 фаза.

Графикон 28 Пројектни циклус



Фаза припреме програма је прва фаза пројектног циклуса током које се припрема оперативни програм за земљу корисницу. У случају 5 компоненте IPA то је IPARD програм. Програм се усваја на националном и европском нивоу када постаје оперативан. Програм одређује:

1. Опште циљеве који полазе од приоритета Европске комисије и земље партнера.
2. Финансијски оквир за сваку област сарадње.
3. Посебне циљеве, приоритете, мере, очекиване резултате и индикаторе – показатеље за сваку област сарадње (Bruce A. и Langdon K. 2000).

Фаза идентификације је друга фаза пројектног циклуса у којој се идентификују пројектне идеје које су у складу са развојним прио-

ритетима програма. Прави се реална процена релевантности и изводљивости пројектних идеја.

Фаза формулације је трећа фаза пројектног циклуса у којој се потврђује релевантност и изводљивост идеје пројекта као што је предложено у претходној фази и припрема се детаљан пројекат који укључује договоре око менаџмента и координације, финансијски план, анализу трошкова и добити, менаџмент ризика, праћење, евалуацију и контролу.

Фаза реализације је четврта фаза пројектног циклуса током које се пројекат реализује и прати напредак ка постизању циљева. Током имплементације пројекта спроводи се константна анализа тока пројекта у правцу постизања предвиђених резултата са циљем да се менаџменту помогне у доношењу одлука. Ово је критична фаза у управљању пројектима јер неостваривање предвиђених циљева и резултата у оквиру времена трајања пројекта доводи до раскида уговора о финансирању пројекта од стране ЕУ што за последицу има обуставу могућности добијања помоћи из националних и ЕУ фондова.

Фаза евалуације и ревизије је пета и завршна фаза пројектног циклуса током које се пројекат испитује у односу на своје циљеве, и извлаче се закључци за будуће акције. Евалуација обухвата анализе ефикасности, ефективности, релевантности и одрживости пројекта. Ревизијом се проверава законитост и регуларност трошкова пројекта где су фокус финансије. Посебно се проверава да ли је поступано у складу са законом, правилницима, применљивим правилима и критеријумима уговора и да ли се фондови пројекта користе ефикасно и економично у складу са разумним финансијским управљањем.

Приступ путем логичког оквира (Logical Framework Approach, LFA) је средство за анализу и управљање које налаже Европска Комисија и у већини случајева саставни је део пројектне документације. Приступ логичког оквира користи се у различитим фазама пројектног циклуса и састоји се од одређених фаза и корака.

Табела 29 Најбитнији кораци у LFA

Фаза	Елемент	Активности – задаци
Анализа	Анализа заинтересованих страна	• Идентификација и карактеризација најбитнијих потенцијалних заинтересованих страна и процена њихових капацитета. • Прелиминарна процена институционалних капацитета, полна анализа, анализа утицаја на животну средину.
	Анализа проблема	• Идентификација кључних проблема, ограничења и одређивање односа узрока и последица.
	Анализа циљева	• Развијање решења на основу идентификованих проблема.
	Анализа стратегија	• Идентификација различитих стратегија ради постизања решења, поређење различитих могућности за решавање датих ситуација.
Планирање	Развој логичке матрице	• Дефинисање пројектне структуре и тестирање интерне логике и ризика • Формулисање мерљивих индикатора успеха
	Планирање активности	• Одређивање потребних активности, њиховог редоследа, распореда и међузависности. • Процењивање њиховог трајања и додељивање одговорности.
	Планирање ресурса	• Израда списка потребних ресурса на основу плана активности. • Израда распореда улазних параметара и буџета.

Елементи предлога пројекта (пројектна апликација):

1. Опис пројекта и циљеви инвестирања: Уводни део пројекта где се на 2 до 3 стране даје резиме инвестиције и основни подаци о инвеститору. Сврха резимеа је да омогући читаоцу (инвеститору, рецензенту, оцењивачу и сл.) да схвати сврху инвестирања, повезаност циљева инвестирања са циљевима IPARD програма и има потпуни увид у резултате економско-финансијске анализе пројекта. Препорука је да се циљеви пројекта директно повежу са приоритетима и мерама IPARD-а и објасни који ће се стандарди ЕУ у погледу заштите животне средине, јавног здравља, здравља биља и животиња, добробити животиња и сигурности на раду, усвојити на крају реализације пројекта.

2. Анализа развојних могућности и способност инвеститора:

Ово је лична карта инвеститора где се приказује капацитет подносиоца пројекта: Опште информације о инвеститору, положај на тржишту, техничка и кадровска опремљеност, економско- финансијски резултати – пословање инвеститора, оцена развојних могућности и способности инвеститора. Економско – финансијски резултати пословања се одређују на основу књиговодствене документације. Пољопривредна газдинства – физичка лица морају бити у систему једноставног књиговодства док правна лица морају бити у систему двојног књиговодства.

3. Анализа тржишта: Важан део пројекта где се описују карактеристике планираног производа, могући обим пласмана планиране производње и изводе анализе продаје, пројекција тржишта и конкуренције.

4. Техничко технолошка анализа: У овом делу описују се основе технолошког процеса, техничко – технолошка решења, опис опреме, прорачун капацитета, предрачунска вредност опреме, грађевински објекти, технички капацитети – нормативи, енергенти, флуиди, материјални биланси-inputi и план радне снаге. Приликом набавке опреме треба водити рачуна да ЕУ захтева да порекло опреме која се набавља из њихових средстава мора потицати из земаља ЕУ или земаља корисница IPA-а. Порекло се доказује сертификатима и они су предмет контроле и ревизије.

5. Анализа локације, заштита животне средине и задовољење стандарда.

- **Анализа локације:** Локација мора бити еколошко, економско и друштвено прихватљива. Описују се макро локација (регион) и микро локација (општина) и наводе се грађевинске дозволе. Локација улагања мора бити у складу са просторним и урбанистичким плановима.

- **Заштита животне средине и задовољавање националних и ЕУ стандарда:** Сви пројекти који се реализују из IPARD-а на крају своје реализације морају задовољавати националне и ЕУ стандарде у погледу заштите животне средине, јавног здравља, здравља биља и животиња, добробити животиња и сигурности на раду. Овом делу пројекта мора се посветити посебна пажња јер на крају улагања корисник мора испуњавати поред прописаних стандарда и посебне услове коришћења IPARD-а као на пример да на крају улагања корисник мора имати минимум 10 а максимум 100 крава ако се инвестиција односи на изградњу или опремање објекта за држање млечних крава. За пројекте за које је предвиђена процена утицаја на жи-

вотну средину она мора бити саставни део инвестиционог пројекта.

6. Организациони аспекти инвестиције и анализа изводљивости и динамика радова: У овом делу пројекта долази до пуног изражаја Приступ путем логичког оквира (LFA) где се дефинишу пројектне структуре, формулишу мерљиви индикатори успеха, одређују активности, њихов редослед, трајање и ко је одговоран за њихову имплементацију.

7. Економско финансијска анализа: Вредновањем свих input-а и output-а добија се увид у трошкове инвестиционог пословања на основу чега се врши пројекција биланса успеха, финансијског и економског тока пројекта који представљају полазну основу за оцену ефикасности самог пројекта. Овај део пројекта укључује: обим и структуру инвестиционих улагања, обрачун потребних обртних средстава, обрачун трошкова производње и формирање укупног прихода, обрачун бруто зарада, пореза и доприноса, формирање укупног прихода, изворе финансирања и обавезе према изворима, новчане токове, финансијски и економски ток пројекта.

8. Оцена финансијске и тржишне ефикасности пројекта⁴⁷:

9. Економска ефикасност и ефикасност пројекта одређује се израчунавањем статичких и динамичких показатеља у Excel-у применом финансијских функција (NPV, PMT, PPMT, IRR, FV, NPER), које су објашњене у наставку текста.

10. Статичка оцена економске ефикасности пројекта базира се на појединачним показатељима који се изводе из података из новчаних токова (биланса успеха и финансијског тока) и биланса стања и то у тзв. "репрезентативној" години животног века пројекта (обично се узима 5. година). Број показатеља који се може користити није фиксиран.

Статички показатељи:

1. Рентабилност:	Нето добит/ Укупне инвестиције
2. Репродуктивност:	(Нето добит + Амортизација)/ Укупне инвестиције
3. Економичност:	Утрошена средства/ Укупан приход
4. Краткорочна ликвидност:	Краткорочна потраживања/ Краткорочне обавезе
5. Степен дугорочне задужености:	(Дугорочни кредити + Остала дугорочна позајмљена средства)/ Укупна пасива
6. Покриће увоза извозом:	Вредност увоза/ Вредност извоза
7. Степен извозне оријентације:	Вредност извоза/ Укупан приход
8. Доходак по запосленом:	Доходак (брuto добит + брuto зараде)/ Укупан број запослених
9. Капитална опремљеност радног места:	Укупне инвестиције/ Број запослених
10. Квалификациона структура запослених:	Број запослених са високом стручном спремом/ Укупан број запослених

Динамичка оцена економске ефикасности пројекта укључује у анализу цео век инвестиционог пројекта. Подлоге за оцењивање су: економски ток пројекта за оцењивање рентабилности и финансијски ток пројекта за оцењивање ликвидности. Најважнији показатељи су нето садашња вредност, интерна стопа рентабилности и време повраћаја уложеног капитала.

Нето садашња вредност пројекта (Net Present Value, NPV) је садашња вредност нето – примања економског тока пројекта, уз дисконтну стопу која је једнака позитивној реалној каматној стопи на инвестиционе кредите којима се пројект финансира, а најмање у висини од 5%. Само се она инвестиција може сматрати економичном, чија је нето садашња вредност позитивна. Када је предзнак позитиван онда одговарајући⁴⁴ износ показује за колико пројекат враћа сред-

⁴⁴ У процесу припреме апликација за коришћење средства за рурални развој (SAPARD или IPARD), за испитивање економске ефективности и ефикасности инвестиционих улагања користи се посебна методологија. Искуство земаља које већ су користиле фондове за рурални развој (Словенија, Бугарска, Хрватска) показују да у се у њима користе различити методолошки поступци, при чему у земљама наследницама бивше Југославије је коришћена Заједничка методологија за оцењивање друштвене и економске оправданости инвестиција и ефикасности инвестирања у СФРЈ "Службени лист СФРЈ", бр.50/87". Ова методологија се и данас примењује у Србији и она пружа добру основу за анализу инвестиционих улагања.

ства више од уложеног, а када је негативан, колики је фактички губитак.

Интерна стопа рентабилности (Internal Rate of Return, IRR) је дисконтна стопа при којој је нето садашња вредност пројекта једнака нули. Уколико је нето садашња вредност нето прилива пројекта позитивна, јасно је да ће ова стопа бити већа од дисконтне стопе. У основи интерну стопу рентабилности је могуће третирати као специфичну стопу профитабилности.

Време повраћаја уложеног капитала је период за који је потребно да се средства уложена у пројекат врате.

Табела 30 Показатељи у финансијској анализи пројекта

Број	Показатељ/ Коефицијент	Вредност
1	Коефицијент текуће ликвидности (краткотрајна имовина/ краткорочне обавезе).	≥ 0.9
2	Однос обавеза и капитала [(краткорочне обавезе + дугорочне обавезе)/ (капитал + резерве)]	≤ 4.0
3	Покриће трошкова камата (добит пре опорезивања + камате/ камате)	
4	Коефицијент обрта имовине (укупни приходи/ укупна имовина)	
5	Однос прихода и расхода (укупни приходи/ укупни расходи)	≥ 1.0
6	Стопа повраћаја капитала (добит после опорезивања/ капитал и резерве),	
7	Профитна бруто маржа (добит пре опорезивања + камате/ укупни приход).	
8	Профитабилност: Пројекција биланса мора показати профитабилност, што значи да нето добит мора бити позитивна од прве године до краја економског живота пројекта јер у супротном пројект није прихватљив.	
9	Ликвидност: Финансијски ток мора показати ликвидност пројекта јер у супротном пројект није прихватљив.	
10	Интерна стопа рентабилности (већа од реалне каматне стопе добивеног кредита)	$\geq 5\%$
11	Нето садашња вредност једнака или већа од 0 уз коришћење дисконтне стопе не мање од реалне камате стопе добивеног кредита	≥ 0.0
12	Време повраћаја средстава не дуже од раздобља трајања пројекта	

1. Друштвено економска оцена пројекта и анализа осетљивости: Оцењивање друштвено – економске ефикасности пројекта заснива се на сагледавању оправданости намеравање инвестиције са друштвеног становишта, што значи мерење њених учинака на остваривање циљева друштвено – економског развоја. За инвестиционе пројекте преко 27.000€ обавезна је Cost-benefit анализа, анализа ризика и сензитивна анализа. Оцењивање осетљивости пројекта подразумева оцењивање финансијско-тржишне и друштвено – економске ефикасности, под претпоставком да ће се променити параметри пројекта који знатно утичу на његову ефикасност, а који су веома неизвесни. У оцењивању осетљивости користи се статичан и динамичан приступ. Статичан приступ заснива се на подацима из репрезентативне године економског века пројекта, уз коришћење метода прага рентабилности пројекта. Праг рентабилности пројекта изражен је или као минимална продајна цена или као минимални обим производње, уз које је могуће остварити просту репродукцију пројекта. Динамичан приступ заснива се на методи анализе осетљивости пројекта на промене критичних параметара у току целог века пројекта. Критични параметри намеравање инвестиције су они елементи пројекта чије мале промене могу битно изменити укупне учинке пројекта. Анализа осетљивости обухвата поново оцењивање финансијске, односно тржишне и друштвено – економске ефикасности пројекта, у условима евентуалних промена вредности критичних параметара. Критичним параметрима сматрају се: инвестиције у основна и обртна средства, трошкови производње, обим и цена пласмана на међународном тржишту, брзина технолошког напретка, промена мера економске политике, економски век пројекта и остало.

2. Збирна оцена: Део пројекта где се изводи закључак на основу спроведених анализа.

3. Прилози: попис свих прилога и документа који се прилажу уз пројект.

6.2. Правила и процедуре пријављивања

Пријаве се подносе на основу јавног огласа који расписује IPARD агенција. Након објаве огласа, корисници-апликанти достављају пријаву (апликациони формулар) заједно са пратећом документацијом у два примерка (оригинал и копија нумерисаних страница). Пријаве се подносе искључиво препорученом поштом, на адресу објављену у огласу. Пријава и пратећа документација чине пријав-

ни досије. Пријаве које се доставе у предвиђеном року⁴⁵ обрађују се по редоследу примања. Након административне провере апликационе пријаве и контроле на терену, саставља се ранглиста у складу са условима рангирања. У случају непотпуних пријава оставља се рок од 10 дана за достављање додатне документације. IPARD агенција ће након обраде пријава кориснику издати:

1. Одлуку о додели средстава из IPARD програма у случају испуњавања конкурсних услова, прихватљивости улагања и економске одрживости корисника и пројекта.

2. Одлуку о одбијању пријаве ако корисник:

- Не испуњава конкурсне услове.
- Не достави тражену допунску документацију.
- Није на „црној листи“ или на листи дужника.
- Нема економску одрживост пројекта.
- Намерно дâ нетачне податке у пријави.
- Онемогући обављање контроле на терену.
- Нема расположива средства.

Након доношења одлуке о додели средстава, IPARD агенција и корисник склапају уговор о додели средстава из IPARD програма којим се дефинишу међусобна права и обавезе:

- Износ одобрене подршке.
- Обавеза чувања документације која се односи на пројекат у следећих пет (5) година од датума коначне исплате.
- Обавеза избегавања двоструког финансирања истог улагања из средстава EU.
- Забрана отуђења предмета улагања следећих пет (5) година од датума коначне исплате подршке.
- Забрана промене намене и врсте улагања за коју му се одобравају средства следећих пет (5) година од датума коначне исплате подршке.
- Видљиво означити да је улагање финансирано из средстава IPARD програма.
- Обавеза извештавања IPARD агенције.

⁴⁵ Рок за конкурсисање за пројекте које финансира EU је од 60 до 90 дана од дана расписивања јавног позива.

6.3. Исплата средстава

Средства из IPARD програма кориснику се додељују на основу захтева за исплату. Корисник је након извршеног улагања дужан да достави захтев за исплату заједно са прописаном документацијом у два примерка (оригинал и копија). Након провере захтева за исплату и документације, IPARD агенција кориснику издаје:

- Обавештење о непотпуности захтева за исплату, или
- Одлуку о исплати, или
- Одлуку о одбијању захтева за исплату, а она се издаје због: неиспуњавања услова конкурса и уговора, неприхватљивости улагања, достављања захтева за исплату након прописаног рока, онемогућавања обављања контроле на терену, или коришћења објекта на начин који није у складу с његовом наменом.

6.4. Контрола и надзор

Административну контролу изводе службеници IPARD агенције, контролом пријаве апликанта и докумената приложених уз пријаву, изградом ранглисте, контролом захтева за исплату и докумената приложених уз захтев за исплату, анализом пројекта и истрагом у евиденцијама тела државне управе и другим институцијама. Контрола на терену изводи се пре одобрења, пре плаћања и током пет година након издавања потврде о завршеном улагању од стране IPARD агенције, а изводе је службеници IPARD агенције, инспектори одељења за контролу мера IPARD програма. Контролу на терену сваког IPARD пројекта могу обављати и радници Службе за унутрашњу ревизију IPARD агенције, службеници Националног фонда, Агенције за ревизију програма Европске уније, ревизори Европске комисије и Европски ревизорски суд.

6.5. Повраћај средстава

Средства намењена имплементацији IPARD програма су наменска и бесповратна. Уколико се утврди да је корисник поступао супротно одредбама уговора закљученог са IPARD агенцијом, или је на било који начин прекршио правила коришћења средстава из IPARD програма, IPARD агенција ће од корисника затражити повраћај средстава, а ако средства не буду исплаћена, IPARD агенција ће раскинути уговор с корисником. Рок за повраћај средстава је 15 дана од дана примања одлуке о повраћају средстава. Уколико корисник из-

врши плаћање дуга након рока од 15 дана од дана примања одлуке о повраћају средстава, IPARD агенција ће од корисника затражити плаћање законске затезне камате обрачунате у складу са националним законодавством. Уколико корисник не поступи у складу с одлуком о повраћају средстава, IPARD агенција ће заштити својих права затражити судским путем. Корисник са којим IPARD агенција раскине уговор или затражи повраћај средстава, ставља се на црну листу. Корисник који се буде налазио на „црној листи“, губи право да се пријављује за националну подршку или подршку из ЕУ фондова у року од годину дана.

IV СРБИЈА И IPA / IPARD

Приближавање Европској унији подразумева постепено преузимање водеће улоге у процесу програмирања и реализације средстава којима ЕУ помаже тај процес. Република Србија у процесу европских интеграција тренутно има статус потенцијалног кандидата, а Европска унија управља фондовима на централизован начин. Нови Претприступни инструмент (IPA) захтева увођење одговарајућих структура за управљање фондовима ЕУ и одговарајућа финансијска средства из националног буџета којима ће се подржати пројекти финансирани из IPA програма. Главни циљ Инструмента за претприступну помоћ је подршка Србији при суочавању са изазовима европских интеграција, помоћ при спровођењу реформи неопходних да би се испунили захтеви Европске уније и да би се остварио напредак у Процесу стабилизације и придруживања (SAP), као и с циљем стварања основе да се испуне критеријуми из Копенхагена⁴⁶, неопходних за чланство у Европској унији.

Реализација прве и друге компоненте Инструмента претприступне помоћи омогућиће Србији:

- Испуњавање политичких захтева у Процесу стабилизације и придруживања (SAP), првенствено критеријуме из Копенхагена (демократске институције, реформе јавне управе, децентрализацију, буџет и управљање порезом, владавину права, реформу правосуђа, борбу против корупције, реформу полиције, људска права и заштиту мањина, анти – дискриминацију, цивилно друштво и медије).

- Побољшања друштвено – економске ситуације у земљи, која се односе на запошљавање, образовање, социјално укључење, здравље, пословно окружење, саобраћај, инфраструктуру и рурални развој, развој МСП, пореска и макро – економска питања и сл.

⁴⁶ Критеријуми из Копенхагена (Copenhagen criteria/ Critères de Copenhague) Копенхашки критеријуми су скуп услова за чланство у ЕУ. Они су постављени на састанку Европског савета у Копенхагену 1993. године да би се одредили јединствени критеријуми за све државе кандидате које морају испунити ако желе чланство у ЕУ. То су редом: (1) политички критеријуми – стабилност институција које осигуравају демократију, владавину права, поштовање људских права и права мањина и прихватање политичких циљева Уније; (2) економски – постојање делотворне тржишне привреде и способност тржишних чинилаца да се носе с тржишним притисцима унутар ЕУ; (3) правни – усвајање целокупних правних тековина ЕУ, што укључује и способност преузимања обавеза које произлазе из чланства, укључујући спровођење циљева политичке, економске и монетарне уније.

- Приближавање европским стандардима у секторима који се одnose на увођење и имплементацију асquis-а у свим областима, укључујући целокупну координацију процеса европских интеграција. Тиме ће се обезбедити даље јачање српских административних капацитета за имплементацију Споразума о стабилизацији и придруживању (SAA), за развој локалног власништва над Инструментом за претприступну помоћ (IPA) и за припрему увођења децентрализованог имплементационог система (DIS) и за управљање средствима Европске уније.

- Подршку у прекограничној сарадњи са чланицама Европске уније, као и са суседним државама кандидатима и државама потенцијалним кандидатима.

- Европска унија је у Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру (MIFF) за Србију, за период 2007–2012.године, наменила 1.183,6 милиона евра. Поменута средства ће се реализовати у оквиру I и II компоненте IPA, али се могу финансирати мере и активности које су сличне III, IV и V компоненти.

Табела 31 Годишња намена средстава IPA за Србију дефинисана Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром за период 2007–2012 (у милионима €)

Компоненте IPA	Година						Укупно	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Милиони €	%
Подршка транзицији и јачању институција	181,5	179,44	182,55	186,21	189,96	193,8	1113,46	94
Прекогранична сарадња	8,2	11,46	12,25	12,49	12,74	13	70,14	6
Укупно	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	206,8	1.183,6	100

Извор: Živkov G. (2008): Agrarian Policy reform in Serbia

Пољопривреда је једна од кључних компоненти економског развоја Србије која поред економског има и изузетан социјални и еколошки значај. Она учествује у бруто домаћег производу (GDP) са око 11% (око 18%, ако се укључи и прехранбена индустрија), упошљава око 23% укупно запослених, односно 17 % активног становништва, а у извозу учествује са око 20%. Рурална Србија обухвата преко 85% површине земље. Осим што имају повољан гео – политички положај, руралне области обилују великим природним лепотама еколошке вредности и историјског значаја. Рурална Србија учествује

са око 41% укупног бруто домаћег производа (GDP) и обезбеђује 50% запослености.

Пољопривреда Србије налази се пред изазовом који намеће приступање Европској унији. Овај процес доноси бројне промене, као што су промене у структури производње, организовању фарми, управљању ресурсима, систему контроле производње, приступу тржишту, односу према очувању животне средине, руралном развоју и усвајању европских стандарда.

Реализацијом пројеката у оквиру I компоненте IPA, Европска унија подржава пројекте који представљају припрему за коришћење V IPA компоненте, односно IPARD-а. Ова подршка се пре свега огледа у развоју капацитета за имплементацију политика за развој пољопривреде и руралних средина према EU стандардима. Подршку пружају и друге донаторске институције као, што су: Развојни програм Уједињених нација (UHDP), Америчка агенција за међународни развој (USAID), Светска банка (WB), Шведска агенција за развој (SIDA).

1. Изазови који се постављају пред Србију у области усаглашавања законодавства пре стицања статуса кандидата за чланство у EU и институционалне изградње и јачање капацитета

Компонента која се односи на рурални развој намењена је земљама кандидатима ради припреме за имплементацију и управљање Заједничком аграрном политиком EU (CAP). Земља кандидат мора бити спремна да по приступу спроводи целокупну правну регулативу у одређеном подручју. Заједничка аграрна политика је утемељена на уредбама (регулативама), које није потребно директно уграђивати у правни поредак земље кандидата, али се оне морају потпуно спроводити. Мере CAP-а веома су захтевне у погледу институционалне изградње и имплементације (финансијски поступци, информатика, контрола, мониторинг), па и у погледу разумевања и програмирања мера, чак и за администрацију, а поготово за саме кориснике. Због тога је препоручљиво да се и пре приступа правни систем прилагоди примени мера, што захтева и озбиљне реформе и суштинска прилагођавања. Имплементација помоћи у оквиру IPA V компоненте доприноси одрживом развоју пољопривредног сек-

тора и руралних области, као и успешнијој имплементацији правне тековине EU (AC) у области Заједничке пољопривредне политике. Коришћењем пете компоненте IPA, земље кандидати за чланство у EU се припремају за коришћење средстава из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (EAFRD). Република Србија је свој пут и усаглашавање законодавства дефинисала Националним програмом за интеграцију у Европску унију (НПИ). Према Извештајима о спровођењу НПИ, који је сачинила Канцеларија за придруживање EU, план и програм интеграције за 2009.г. је испуњен 70%. За IPARD је посебно значајно доношење сета закона из пољопривреде од којих је најзначајнији Закон о пољопривреди и руралном развоју, којим се успоставља законодавни оквир за пољопривредну политику и политику руралног развоја у наредном периоду. Резултати досадашњег рада на прилагођавању захтевима које постављају IPARD фондови (сет закона, институције, агенције, надзорни органи и одговорне личности за поједине аспекте) доступни су на званичном сајту Министарства пољопривреде (<http://www.minpolj.gov.rs/>) Прегледом расположивих докумената и публикација можемо закључити да смо на правом путу. Међутим, намеће се потреба да се сублимирају све досадашње активности на том плану, као и да се израде компаративне анализе да би се стекао увид у неопходност наредних активности.

У Србији постоји институционални оквир за успостављање и именовање органа и надлежних тела за децентрализовани систем управљања (DIS):

- Национални IPA координатор (NIPAK) – Потпредседник Владе за европске интеграције.
- NIPAK Секретаријат – Сектор за програмирање и управљање фондовима EU и развојном помоћи Министарства финансија.
- Стратешки координатор (SCO) – Кабинет потпредседника Владе за европске интеграције.
- Национални службеник за акредитацију (CAO) – Министар финансија.
- Национални службеник за одобравање (NAO) – Државни секретар задужен за буџет.
- Сектор за Национални фонд за управљање фондовима EU – у оквиру Министарства финансија.

- Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава EU (Central financing and contracting utility, CFCU) у оквиру Министарства финансија.

Од Србије се у наредном периоду очекује да:

1. Успостави одговарајућу националну структуру која је способна да дефинише стратегије, програме и да организује и контролише дистрибуцију IPARD средстава што обухвата:

- Успостављање акредитоване Агенције за плаћања (ПА) и њено оспособљавање за IPARD исплате у складу са захтевима EU.

- Успостављање акредитоване структуре управљања (МА) у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ).

- Припрему правних аката за IPARD.

- Усклађивање подзаконских аката са EU прописима.

2. Ревидира и усвоји Националну стратегију руралног развоја, односно Национални план за рурални развој (IPARD) Србије, уз учешће других јавних партнера и цивилног друштва. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је и у току 2009.г. урадило Национални програм за пољопривреду 2009–2011. и План стратегије руралног развоја 2009–2013. Оба документа су у јавној расправи и очекује се њихово усвајање. Документ Националног програма руралног развоја (План стратегије руралног развоја 2009–2013) дизајниран је тако да послужи као основа за IPARD, јер су предложени циљеви, приоритети и мере компатибилни са IPARD.

3. Побољша знања и изгради капацитете за коришћење фондова EU намењених пољопривреди, што подразумева:

- Израду секторских анализа пољопривредне производње у Србији (воћарство, повртарство, млекарство и сектор меса). Ове детаљне анализе треба да буду завршене у првом кварталу 2010. године.

- Унапређење информационог система (IT).

- Разраду и имплементацију планова обуке који су усмерени на CAP, IPA, IPARD, итд.

- Тачан попис стања, регистар пољопривредних газдинстава, ажурирање катастра, вођење статистике цена и сл.

4. Успостави основна државна тела као што су ветеринарске службе и службе за заштиту животне средине. Процес успостављања одвија се уз подршку EU.

5. Подстиче организовање цивилног друштва у различите форме организовања: удружења, асоцијације пољопривредника, пословни сектори, сектори за заштиту животне средине, локалне асоцијације за рурални развој.

6. Подржи иницијативе на унапређењу приступа тржишту новца за фармере и оне који започињу бизнис у руралним подручјима.

7. Успостави саветодавну и стручну пољопривредну службу према потребама фармера. Реформа саветодавне службе је у току кроз имплементацију пројекта реформе пољопривреде у транзицији (Serbian Transitional Agricultural Reform, STAR).

2. Реализовани пројекти, методе рада и покривене области

У периоду приступања Европској унији у Србији су коришћени различити методи подизања ових капацитета за коришћење претприступних фондова, уз учешће домаћих и међународних организација.

Од домаћих специјализованих организација, на овим пословима ангажовани су: Институт за примену науке у пољопривреди, Пољопривредни факултети у Београду и Новом Саду, Институт за сточарство и друге. Израђене су тематске студије за поједине специфичне области, као што је Пословање пољопривредних газдинстава (Госс, С. и сарадници 2005; Јанковић С. и сарадници 2007). Претходне студије које се односе на рурални развој Србије баве се истраживањем реалних потреба руралних области (Костић Г. и Јанковић С. 2009) и производних субјеката у овим областима (Јанковић С. и сарадници 2009а). Посебна истраживања се односе на процену потребе едукације одраслих (Раховић Д. и сарадници 2009а) на руралним подручјима Србије. Постоје и студије које се баве заштитом биља применом методе агро – екосистем анализе (Раховић Д. и сарадници 2009б). Посебну групу проблема чини недостатак информација о финансијским резултатима пословања комерцијалних пољопривредних газдинстава и употребе бруто марже као показатеља за оцену пословања газдинства (Јанковић С. и сарадници 2009б). Студија (Богданов Н. 2007а) оријентисана на идентификацију могућности развоја руралних подручја и унапређење малих руралних домаћинстава, разматра могуће мере побољшања ових подручја у Србији и унапређење стратегије њиховог развоја, са по-

себним освртом на мала рурална домаћинства. Рурална подручја су носиоци значајних друштвених функција, у смислу социјалне кохезије. Више студија анализира и потврђује да расположиви природни и људски потенцијали у Србији нису довољно искоришћени (Богданов Н. 2008а). Резултати истраживање примене међународних искустава у транзицији аграрног сектора и руралних подручја су релевантна основа за компарацију стања у Србији са другим земљама (Богданов Н. 2007б). Студија која се бави руралним развојем Србије у транзиционом периоду даје базу релевантних макро – економских индикатора, промене у аграрној политици, механизме имплементације појединих мера и структуру аграрног буџета за период 2000-2005 (Јаблановић Д.В. и сарадници 2006). Специфичностима и позицијом Србије и њеним перспективама у оквиру руралног развоја са аспекта Западног Балкана и Европских интеграција претмет су посебне студије (Богданов Н. 2008б).

Због изузетне важности степена обучености пољопривредне службе, посебан значај је дат едукацији пољопривредних саветодаваца кроз пројекте, издавање часописа и рад са удружењима. Институт за примену науке у пољопривреди спровео је следеће пројекте едукације финансиране од Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде:

1. Едукација саветодаваца у сачињавању бизнис плана.
2. Едукација саветодаваца за вођење књиговодства на сељачким газдинствима.
3. Едукација теренских служби за примену партиципацијелних метода за мониторинг ресурса и могућности за рурални развој.
4. Едукација саветодаваца за пласирање (знања) информација посредством медија.
5. Спровођење анкете о пословању пољопривредног газдинства.
6. Едукација саветодаваца за вођење књиге поља.
7. Едукација произвођача за примену савремених технологија у живинарској производњи.
8. Едукација произвођача о технологијама припремања сточне хране.
9. Едукација саветодаваца за обуку фармера за нове технологије у производњи свиња.
10. Едукација саветодаваца за унапређење биљне производње и квалитета пољопривредних производа по методама интегралне производње (IMP) и неформалне едукације одраслих (NFA).

11. Примена добре пољопривредне праксе у производњи и вештачком осемењавању.

12. Едукација и информисање произвођача видео материјалом:

- Кључне тачке у производњи бројлера.
- Обука тренера представника удружења за машинску стрижу оваца.

Пројекти подршке од посебног значаја за што бољу припрему приступања Европској унији су:

1. Пољопривреда и рурални развој Србије у међународним интеграционим процесима – Министарство науке и заштите животне средине.

2. Подршка програмирању руралног развоја и система плаћања (Support for Rural Development Programming and Payment System, SRDPPS) – EARTA.

3. Пројекат реформе пољопривреде у транзицији (STAR – Serbian Transitional Agricultural Reform) WB Loan/GEF grant. Кредитни аранжман/ грант који је ратификован у Народној Скупштини Републике Србије.

4. Смањење загађења реке Дунав из индустрије у Србији (DREPR – Serbia Danube river Enerprise Pollution Reduction Project) – WB/GEF/ Sida Grant.

5. Изградња капацитета за имплементацију политика руралног развоја у складу са EU стандардима (Capacity building to implement Rural Development policies to EU standards. Standard Summary Project Fiche – IPA centralised programmes. Regional/ Horizontal programmes, centralised National programmes. Number: 2007/19322). Циљ пројекта је подизање капацитета запослених за примену компоненте руралног развоја претприступног инструмента (Instrument for pre-accession, IPA).

6. Изградња капацитета за LEADER активности у Републици Србији. Пројекат развија капацитете за програмирање, праћење и евалуацију LEADER мера на националном и регионалном нивоу. Пројекат реализује UNDP под покровитељством Републике Румуније.

7. SEEDHET, Развојна мрежа југоисточне Европе за биљне генетичке ресурсе – SIDA.

8. Твининг – пројекат: Јачање капацитета Републике Србије за апсорпцију EU фонда за Рурални развој у претприступном периоду (Strengthening the capacities of the Republic of Serbia for the absorption of EU Rural Development funds in pre-accession period.

Twinning Number: SR 07 IB AG 01). Сектор: Пољопривреда – Агенција за плаћања (рурални развој и аграрна плаћања) и управљачко тело – структура управљања - МА. Корисник: Република Србија – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Општи циљ пројекта: Подршка одрживој адаптацији/ хармонизацији МПШВ са Правном тековином ЕУ (АК) која се односи на Заједничку пољопривредну политику (САП) у циљу припреме Републике Србије за приступање у ЕУ. Специфични циљ пројекта: Јачање институционалних капацитета надлежних органа у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде у циљу имплементације IPARD-а (Council Regulation EC – No 1085/2006 и EC – No 718/2007).

Последњи пројекат је од суштинске важности за припрему Србије за IPARD. Овај пројекат ће допринети:

- Успостављању акредитоване Агенције за плаћања (ПА) и њеном оспособљавању за IPARD исплате у складу са захтевима ЕУ.
- Успостављању акредитоване Структуре управљања (МА) у оквиру МПШВ, а складу са захтевима ЕУ.
- Припрему правних аката за IPARD и усклађивању подзаконских аката са ЕУ прописима.
- Ревидирању и усвајању Националног плана за рурални развој – IPARD Србија.
- Унапређењу информационог система (ИТ).
- Разради и имплементацији плана обуке усмерене на САП, IPA, IPARD, итд.

Србија је усвајањем Закона о пољопривреди и руралном развоју (Службени гласник РС бр. 41/09) поставила законодавни оквир за пољопривредну политику и политику руралног развоја у наредном периоду. Посебно је значајно што су Законом уређени:

- Циљеви пољопривредне политике и начин њеног остваривања.
- Врсте подстицаја, услови за остваривање права на подстицаје и корисници подстицаја.
- Регистар пољопривредних газдинстава.
- Евидентирање и извештавање у пољопривреди.
- Интегрисани пољопривредни информациони систем.
- Образовање Управе за аграрна плаћања – Агенција за плаћање.

Пољопривредна политика и политика руралног развоја Републике Србије спроводе се реализацијом Стратегије пољопривреде

и руралног развоја Републике Србије, Националног програма за пољопривреду и Националног програма за рурални развој. Националним програмом за пољопривреду утврђују се средњорочни и краткорочни циљеви пољопривредне политике, начин, редослед и рокови за остваривање наведених циљева, очекивани резултати, као и облик, врста, намена и обим појединих подстицаја. Национални програм руралног развоја садржи мере и друге активности, као и очекиване резултате, облике, врсте намене и обим појединих мера подстицаја.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је и у току 2009.г урадило Национални програм за пољопривреду 2009–2011. и План стратегије руралног развоја 2009–2013. Оба документа су у јавној расправи и очекује се њихово усвајање. Документ Национални програм руралног развоја (План стратегије руралног развоја 2009–2013) дизајниран је да послужи као основа за IPARD јер су предложени циљеви, приоритети и мере компатибилни са IPARD.

Овај програм ће у почетку бити финансиран само из државног буџета Републике Србије, а када Србија добије статус “земље кандидата” за чланство у ЕУ финансираће се из IPARD фонда. Очекује се да у периоду 2009–2013. Србија може да рачуна на око 187,5 милиона евра.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде покренуло је пројекат подршке одрживом руралном развоју путем подршке развоју социјалног капитала и умрежавању, са циљем да сепоставе основе за децентрализовање, подршку и обезбеђивања интерактивне везе националног и локалног нивоа. Пројекат Изградња система подршке руралног развоја реализује се од 2008.г. и има примарни циљ побољшање могућности локалних сеоских заједница и појединаца, малих домаћинстава, занатлија и прерађивача да дођу до правовремене информације о могућностима за добијање подршке њиховим развојним иницијативама. Формирана је Мрежа за подршку руралном развоју, коју чини једанаест Регионалних центара на подручју Републике Србије. Путем ових канцеларија грађани који живе у руралним срединама могу бити информисани и упознати са изменама закона и уредбама у области пољопривреде и руралног развоја које спроводи МПШВ. Крајњи циљ ових канцеларија је развој и унапређење пољопривреде, стварање бољих услова живота и рада у руралним срединама и искорењивање сиромаштва у тим срединама. Мрежа за подршку руралном развоју

омогућује становништву у руралним подручјима и осталим социо – економским партнерима:

- Добијање информација о субвенцијама и другим подстицајним мерама које нуди МПШВ.
- Боље коришћење подстицајних средства и субвенција МПШВ-а.
- Стицање знања и искустава у планирању и припреми пројеката за развој села и тражењу средстава за финансирање пројеката.
- Спровођење потребних припрема за коришћење средстава из европских фондова (IPARD), када Србија буде кандидат за чланство у EU.
- Бољу комуникацију и сарадњу са локалним властима и МПШВ.

Реализацијом наведених пројеката Србија је на добром путу да се успешно припреми за IPARD, а самим тим и избегне проблеме које су имале нове чланице Уније током коришћења средстава из SAPARD-а, фонда који има исте механизме и принципе функционисања као IPARD.

ЛИТЕРАТУРА

Agenda 2000 (1997): For a stronger and wider Union, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final. Aid delivery methods (2004): Project Cycle Management Guidelines, European Commission. EuropeAid Cooperation Office, Brussels.

Aid delivery methods (2004): Project Cycle Management Guidelines, European Commission. EuropeAid Cooperation Office, Brussels.

Arcotrass – Consortium (2006): Study on the State of Agriculture in Five Applicant Countries, Country Report: Serbia Country Report.

Богданов Љ.Н. (2004): Привреда у међународним интеграцијама и положај Србије, Монографија, Београд.

Богданов Н. (2007а): Мала рурална домаћинства у Србији и рурална непољопривредна економија, Република Србија Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. УНДП Београд.

Богданов Љ.Н., Шеварлић М.М. (2007б): Међународна искуства у транзицији аграрног сектора и руралних подручја, Монографија, Београд.

Богданов Н., Волк Т., Редхак М., Ерјавец Е. (2008а): Анализе директне буџетске подршке пољопривреди и руралном развоју Србије, Београд.

Bogdanov N. (2008б): Challenges for the Serbian agriculture & food sector in the EU accession process. Agriculture in Western Balkans and EU integration, Ljubljana. p 69-91.

Bruce A., Langdon K. (2000): Project Management, Dorling Kindersley Limited, Great Britain.

Casquilho J. (2006): EU experience on Pre – Accession assistance for Agriculture and Rural Development. DG AGRI – Eii.4 – Pre – Accession Assistance For Agriculture And Rd Cei Sef, Summit meeting, Tirana.

DG AGRI (2005): Rural Development 2007-13. Axis 2: Environment/land management.

EU (2005): Rural Development. The Implementation Structure, DG AGRI.

EU (2008): Instrument for pre-accession for rural development (IPARD) national programme for agriculture and rural development, the Republic of Macedonia 2007-2013, Skopje.

European Commission (2009): Agriculture and Rural Development. Agriculture and Enlargement. Pre-accession support for the agricultural sector, IPARD. Werner Schiessl, Zagreb.

European Commission (2009): Agriculture and Rural Development. Enlargement.

European Commission Directorate – General for Agriculture and Rural Development (2009): Fact Sheet the EU Rural Development Policy 2007–2013.

European Commission: Enlargement. Instrument for pre-accession assistance (IPA).

Европейска Комисија Главна Дирекција Селско Стопанство и Развие на Селските Райони: Подходът Лидер основно ръководство.

Financial management of the european agricultural funds: Financial report 2007.

Frkić I., Tomasović D. (2008): Iskustva zemalja kandidatkinja s pretpristupnim programima PHARE, ISPA i SAPARD, Zagreb.

Госс, С., Јанковић, С., Тодоровић, Г., Ивков А., Анђелић, Б., Далтон Г. (2005): Пословање пољопривредних газдинстава у Србији 2006, Ратарство. Приручник Пољопривредне службе Србије. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије и Институт за примену науке у пољопривреди.

Hrvatska gospodarska komora euro info komunikacijski centar (2008): Kako do EU fondova? 150 pitanja gospodarstvenika s odgovorima, Zagreb.

IPARD Programme – Ministry Of Agriculture, Fisheries and Rural Development. Directorate for Rural Development (2008): Agriculture and Rural Development Plan 2007–2013. Republic of Croatia, Загреб.

Јаблановић Д.В., Божић Г.Д., Богданов Љ.Н., Марковић Љ.К., Зекић Н.С. и сарадници (2006): Пољопривреда и рурални развој Србије у транзиционом периоду, Монографија, Београд.

Јанковић, С. (2006): Примена савремених технологија у живинарству. Посебна публикација. Институт за примену науке у пољопривреди. Београд.

Јанковић, С., Продановић, С. (2006): Књига поља индивидуалних пољопривредника. Посебна публикација. Институт за примену науке у пољопривреди. Београд.

Јанковић, С., Госс, С., Јовановић, Р., Пушић, М., Тодоровић, Г., Толимир, Н., Ивков, И., Анђелић, Б., Далтон, Г., (2007): Пословање пољопривредних газдинстава у Србији 2006. Приручник Пољопривредне службе Србије. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије и Институт за примену науке у пољопривреди.

Јанковић С. Чолић С. Раховић Д. Толимир Н. (2009а): Процена потреба произвођача у руралним подручјима, Пољопривредне актуелности Београд. 1-2. pp. 25-35

Јанковић С. Анђелић Б. Кузевски Ј. Косановић Н. (2009б): Анализа бруто марже озиме пшенице у 2006. и 2009. години, Пољопривредне актуелности, Београд. 1-2. pp 56-64.

Јовановић, Р. (2006): Технологија припремања сточне хране и исхрана високомлечних крава. Приручник. Институт за примену науке у пољопривреди. Београд.

Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској Унији (2004): Приручник за превођење правних аката Европске Уније, Београд.

Костић Г. Јанковић С. (2009): Партиципативно учење, деловање и активна процена потреба руралних области у Пчињском округу, Пољопривредне актуелности Београд. 1-2. pp. 5-24

Лазовић М., Кнежевић И., Мирић О., Пејовић А. (2007): Водич кроз Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013, Европски покрет у Србији, Београд.

Лазовић М., Кнежевић И., Мирић О., Пејовић А. (2009): Водич кроз Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013, Друго допуњено издање, Европски покрет у Србији, Београд.

Macedonian Enterprise Development Foundation and Macedonian Center for International Cooperation (2007): Successful Using of the IPARD Funds, Skopje.

Macedonian Enterprise Development Foundation and Macedonian Center for International Cooperation (2007): Successful Using of the IPARD Funds.

Маринковић, Б., Грујић, М., Сцхаллер, Х. Ј., Малешевић, М., Готз, Ф., Кечо, Е., Црнобарац, Ј., Куљанчић, И., Маринковић, Д., Јаћимовић, Г., Јанковић, С., Латковић, Д. (2004): Биофизичке методе и принос гајених биљака. Приручник. Пољопривредни факултет. Универзитет у Новом Саду.

Meisinger C. (2007): EU – support to rural development policy in Western Balkans and cooperation with FAO and other donors, Community Strategic Guidelines for Rural Development – Programming period 2007-2013, Budapest.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (2007): Национални програм за пољопривреду 2009-2011, Београд.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (2007): План Стратегије Руралног развоја 2009-2013, Београд.

Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Republika Hrvatska (2008): SAPARD vodič za korisnike, Zagreb.

Мирић О. (2009): Припреме за IPA компоненте регионални развој и развој људских ресурса, Влада Републике Србије, Београд.

Mortensen K. (2008), Head of SAPARD Unit, DG AGRI: European Commission, Pre-accession Assistance for Rural Development, presentation Skopje.

Надлачки Р. (2009): Рурални развој у Србији Повезивање свих заинтересованих страна, Национални конвент о Европској Унији у Србији 2008/2009.

Official Journal of the European Union (<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>):

- Council Regulation (EC) Ho 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession;
- Council Regulation (EC) Ho 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period;
- Council Regulation (EC) Ho 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) Ho 1628/96 and amending Regulations (EEC) Ho 3906/89 and (EEC) Ho 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC;
- Council Regulation (EC) Ho 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA);
- Regulations Commission Regulation (EC) Ho 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) Ho 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA);
- Council Regulation (EC) Ho 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) Ho 1164/94;
- Court of Auditors Special Report Ho 2/2004 concerning pre-accession aid (2004/ C295/01);
- Regulation (EC) Ho 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a Common Classification Of Territorial Units For Statistics (HUTS);
- Regulation (EC) Ho 1080/2006 of the European Parliament and of the council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) Ho 1783/1999;
- Council Regulation Ho. 1698/2005 on support for Rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development;
- Council Regulation (EEC) Ho. 3906/89 on economic aid to certain countries of Central and Eastern Europe;
- COM (2008) 705 Final communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Instrument For Pre – Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2010–2012, Brussels, 5 November 2008;
- Commission Decision C (2007) 2497 of 18/06/2007 on a Multi – annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007–2009 for Serbia.

Основно ръководство. Европейска Комисия Главна Дирекция Селско Стопанство и Развитие на Селските Райони: Подходът Лидер.

Pielke M. (2009): Community Policies for the Development of Rural Areas, European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development, Zagreb.

Првуловић Д. Првуловић М. Давидовић М. (2009): Продуктивност и квалитет травно – легуминозних смеша на подручју неготинске крајине, Пољопривредне актуелности, Институт за примену науке у пољопривреди, Београд.

Раховић Д. Јанковић С. Кузевски Ј. Сивчев И. (2009б): Интегрална заштита биља применом метода Агро-екосистем анализе, Пољопривредне актуелности, Београд. 1-2. pp 47-55.

Раховић Д. Јанковић С. Сивчев И. Чолић С. (2009а): Неформална обука одраслих и школа за пољопривреднике у пољу, Пољопривредне актуелности, Београд. 1-2. pp 35-46.

Рађеновић, Б., Рађеновић, М., Јанковић, С., Давидовић, М. (2005): Учење перманентни комуникацијски процес у функцији развоја. Стратегијски менаџмент. 1–2, pp72–74.

Republic of Turkey – Ministry of Agriculture and Rural Affairs: IPARD Programme 2007-2013.

U.S. Agency for International Development USAID (2008): Preparation for using of EU funds. Governance Accountability Project.

UHDP SUTRA II program (2006): Sistem finansiranja u EU.

Vajda L. (2009): Hungarian experience on the way to EU, before and after accession.

Vakakis International S.A. (2007): TEAGASC/SAAMRD/ALTEC

Vakakis International S.A.(2007): Description of the Operating Structure for the implementation of the National Rural Development Programme (HRDP) in accordance with IPARD.

Влада Републике Србије (2008): Национални програм за интеграцију у Европску унију, Београд.

Wilkinson, A. (2008): The SAPARD instrument on the eve of accession.

Закон о пољопривреди и руралном развоју (Службени Гласник РС бр. 41/09).

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи. (Службени Гласник бр.123/07).

Živkov G. (2008): Agrarian Policy reform in Serbia

Живков Г., Миловановић М., Бардић Д. (2005) Србија и ЕУ, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Сектор за аналитику и аграрну политику, Нови Сад.



