

Program podrške Evropske unije razvoju opština – EU PRO

*Programski dokument
Konačna verzija
27. novembar 2017. godine*

Sažetak

Program podrške Evropske unije razvoju opština – EU PRO¹ doprineće ravnomernijem društveno-ekonomskom razvoju Srbije, kroz povećanje konkurentnosti i socijalne kohezije u 99 jedinica lokalne samouprave, u dva regiona: Regionu Šumadije i zapadne Srbije i Regionu Južne i istočne Srbije.² Program će stvoriti povoljnije poslovno okruženje za mala i srednja preduzeća (MSP), razviti/unaprediti poslovnu i socijalnu infrastrukturu i doprineti efikasnijem upravljanju zemljištem na nivou jedinica lokalnih samouprava.

Konkretno, Program će doprineti: poboljšanju tehnoloških kapaciteta MSP i njihove sposobnosti da izvoze obezbeđivanjem opreme i usluga; osposobljavanju organizacija za podršku preduzećima (OPP) i organizacija civilnog društva (OCD) kako bi ojačale svoju sposobnost pružanja specijalizovanih usluga za MSP kroz podršku ciljanim projektima; povoljnom administrativnom okruženju za investicije u infrastrukturu i poslovanje kroz podršku lokalnim administrativnim strukturama da razviju geografske informacione sisteme (GIS), izrade urbanističke planove vezane za ekonomski razvoj i projektnu tehničku dokumentaciju za projekte koji doprinose ekonomskom razvoju; olakšavanju ulaganja na lokalnom nivou razvojem/poboljšanjem manjih infrastrukturnih objekata; socijalnoj koheziji kroz pružanje podrške projektima za poboljšanje uslova života i kvaliteta javne infrastrukture i aktivnostima koje pospešuju međuetnički dijalog i saradnju.

Direktni korisnici programa EU PRO su jedinice lokalne samouprave, domaća MSP, organizacije civilnog društva (OCD) i organizacije za poslovnu podršku (OPP). Krajnji korisnici su stanovnici 99 opština.

EU PRO se nadovezuje na napredak koji je postignut kroz šest prethodnih programa koje su finansirale Evropska unija (EU) i Vlada Švajcarske³ i uzima u obzir pouke stečene tokom njihovog sprovođenja u proteklih deset godina. Program se zasniva na dokumentu Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć u Republici Srbiji za period 2014–2017. godine, sa projekcijama do 2020. godine (eng. NAD)⁴, koji su značajni za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji i društveno-ekonomski razvoj. Aktivnosti Programa će se sprovoditi u partnerstvu sa Vladom Srbije i u saradnji sa republičkim i lokalnim institucijama, uz poštovanje nacionalnih strategija, zakona i relevantnih razvojnih dokumenata, kako bi se osiguralo nacionalno vlasništvo i pomogao razvoj nacionalnih kapaciteta.

Ministarstvo za evropske integracije⁵ će predsedavati sastancima Upravnog odbora Programa (UOP), dok će drugi članovi UOP-a sa pravom glasa biti iz Ministarstva privrede,

¹ Program je zasnovan na Akcionom dokumentu za lokalni razvoj Srbije u okviru Instrumenta prepristupne pomoći (IPA) 2016 <http://europa.rs/eu-assistance-to-serbia/ipa/ipa-2016/?lang=en>

² Četrdeset pet opština je iz treće i četvrte grupe prema stepenu razvijenosti, 44 je iz prve i druge. Dva regiona – Region

Šumadije i zapadne Srbije, Region Južne i istočne Srbije su nedovoljno razvijeni u poređenju sa Beogradom i Vojvodinom

³ PRO 1, PRO 2 u jugozapadnoj Srbiji, MIR 1 i MIR 2 u južnoj Srbiji, EU PROGRES u 25 opština južne i jugozapadne Srbije

<http://www.euprogres.org/oprogramu.php> i Evropski PROGRES u 34 opštine u jugoistočnoj i jugozapadnoj Srbiji

<http://www.europeanprogres.org/kosmo/en/55/>

⁴ Može se naći na: [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20(english).pdf)

[2017%20with%20projections%20until%202020%20\(english\).pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20(english).pdf)

⁵ Ranije Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije (SEIO), nacionalni je IPA koordinator (NIPAK), zadužen za programiranje, pripremu, realizaciju, kao i održivost i efekte ovog programa

Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i predstavnici donatora. Predstavnici Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima (PIMO), Razvojne agencije Srbije (RAS) i Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) učestvovalaće u radu UOP-a kao posmatrači. Biće uspostavljena bliska koordinacija sa ostalim resornim ministarstvima,⁶ ali i sa Privrednom komorom Srbije, Koordinacionim telom Vlade Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa (KT), Republičkim geodetskim zavodom, Udruženjem inženjera konsultanata Srbije (ACES) i Inženjerskom komorom Srbije.

Evropska unija (EU) je izdvojila 25 miliona evra za realizaciju Programa u periodu od 36 meseci. Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS) izabrana je za indirektno upravljanje putem poziva za izražavanje interesa.⁷ Program EU PRO je komplementaran sa projektom koji finansira švajcarska vlada sa 6,9 miliona CHF, a koji je usmeren na unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti na lokalnom nivou u Srbiji. Sinergija dva programa poboljšaće ishode i rezultate obe intervencije, ali i doprineti povećanju odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti svih korisničkih institucija.

Rizici koji mogu otežati ispunjavanje ciljeva Programa pažljivo su analizirani i predložene su adekvatne mere za ublažavanje. Na primer, korisnici mogu imati slabe kapacitete, koji bi mogli dovesti do nedovoljne održivosti projekata ili kašnjenja u realizaciji. Da bi se ovaj rizik sveo na najmanju meru i obezbedilo široko razumevanje, kontinuirano će se sprovoditi intenzivna komunikacija o programu sa svim zainteresovanim stranama. Pored toga, prisustvo osoblja Programa na terenu takođe će pružiti mogućnost ostvarivanja bliskog kontakta i pružanja mentorske podrške korisnicima.

Strategija Programa EU PRO za komunikaciju i vidljivost biće usklađena sa Priručnikom za komunikaciju i vidljivost spoljnih aktivnosti Evropske unije.⁸ Primarni cilj komunikacije će biti doprinos poboljšanju opšte vidljivosti podrške EU Srbiji i promovisanje razvojnih mogućnosti za korisnike, rezultata Programa, uz njihovo istovremeno povezivanje sa procesom evropskih integracija i evropskim vrednostima. Zastava EU će zauzimati vidno mesto u logotipu Programa EU PRO.

Projekti će se pretežno birati kroz otvorene i restriktivne pozive za predloge projekata, što je transparentni način prikupljanja prijava, kojim se poštuje pravičnost i integritet. Korišćenje metodologije UNOPS-a za dodelu bespovratnih sredstava u upravljanju projektima takođe će doprineti nacionalnom vlasništvu nad aktivnostima, pri čemu će domaći partneri predvoditi realizaciju, a UNOPS zadržava savetodavnu ulogu i ulogu praćenja realizacije. Sva finansijska i administrativna evidencija Programa vodiće se u skladu sa pravilima i procedurama UNOPS-a, uz korišćenje sistema dvojnog knjigovodstva.

⁶ Na primer, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu

⁷ Poziv je organizovala Delegacija Evropske unije (DEU) u saradnji sa tadašnjom Kancelarijom za evropske integracije Republike Srbije (SEIO) u julu 2016. godine. Kriterijumi su se odnosili na odgovarajuće administrativne, finansijske i tehničke kapacitete, kao i kvalitet koncepta, uključujući relevantnost; usaglašenost sa ciljevima, rezultatima i aktivnostima Akcije, očekivani uticaj; održivost i troškovnu efikasnost.

⁸ Priručnik za komunikaciju i vidljivost spoljnih aktivnosti EU (Communication and Visibility Manual for EU External Actions) <https://goo.gl/jDl5Km> i Smernice DEU za vidljivost finansiranja EU (DEU Visibility Guidelines) <http://europa.rs/eu-visibility-guidelines/>

Praćenje realizacije Programa EU PRO vršiće se u skladu sa pravilima i procedurama EU, u cilju praćenja napretka tokom vremena u odnosu na planirane ciljeve u matrici logičkog okvira (LFM). Sredstva za evaluaciju celokupnog programa nisu planirana u budžetu Programa. Međutim, Evropska komisija može izvršiti srednjoročnu, konačnu ili naknadnu (ex-post) evaluaciju čitavog Programa i/ili njegovih komponenti preko nezavisnih konsultanata, putem zajedničke misije ili preko izvršnog partnera.

Sadržaj

Sažetak	1
Sadržaj	4
Skraćenice	5
1 Opšte informacije	6
1.1 Politika Vlade	6
1.2 Karakteristike sektora i problemi koje treba rešavati	8
1.3 Korisnici i strane uključene u sprovođenje Programa	13
1.4 Opravdanost	14
1.5 Ostale intervencije	17
2 Intervencija	19
2.1 Opšti cilj	19
2.2 Svrha	19
2.3 Rezultati	19
2.4 Aktivnosti	20
3 Pretpostavke i rizici	27
3.1 Pretpostavke na različitim nivoima	27
3.2 Rizici	30
4 Realizacija	35
4.1 Metodologija	35
4.2 Materijalna i nematerijalna sredstva	36
4.3 Organizacija i postupci realizacije	37
4.4 Trajanje Programa	38
4.5 Upravni odbor Programa	38
4.6 Troškovi i plan finansiranja	39
5 Faktori kojima se obezbeđuje održivost	39
5.1 Socijalni faktori	39
5.2 Ekološki faktori	40
5.3 Ekonomski faktori	40
5.4 Nacionalni kapaciteti	41
6 Komunikacija i vidljivost	42
7 Praćenje i evaluacija	43
7.1 Zahtevi u pogledu izveštavanja	43
7.2 Praćenje	44
7.3 Evaluacija	45

Skraćenice

ACES	Udruženje inženjera konsultanata Srbije (eng. Association of Consulting Engineers of Serbia)
AD	Akcioni dokument
BDP	Bruto domaći proizvod
CRPD	Centralni registar planskih dokumenata
CSP	Strategija Evropske unije za državu korisnicu (eng. Country Strategy Paper)
DEU	Delegacija Evropske unije
DoA	Programski dokument (eng. Description of Action)
DOP	Društveno odgovorno poslovanje
EIB	Evropska investiciona banka
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FIDIC	Međunarodna federacija inženjera konsultanata
GIS	Geografski informacioni sistem
GRI	Globalna inicijativa za izveštavanje (eng. Global Reporting Initiative)
IKS	Inženjerska komora Srbije
INSPIRE	Infrastruktura za prostorne informacije u Evropi (direktiva)
IPA	Instrument pretprijetne pomoći
IT	Informaciona tehnologija
KT	Koordinaciono telo Vlade Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa
LER	Lokalni ekonomski razvoj
LFM	Matrica logičkog okvira (eng. Logical Framework Matrix)
LSU	Lokalna samouprava
MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MoR	Memorandum o razumevanju
MSP	Mala i srednja preduzeća
NAD	Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć u Republici Srbiji za period 2014–2017. godine, sa projekcijama do 2020. godine
NIPAK	Nacionalni IPA koordinator
NSM	Nacionalni savet nacionalne manjine
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
OPP	Organizacija za podršku preduzećima
PDP	Poziv za dostavljanje predloga projekata
PIMO	Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima (eng. Public Investment Management Office)
PM	Predsednik Vlade
PRINCE2	Projekti u kontrolisanom okruženju (eng. PRojects IN Controlled Environment)
RAS	Razvojna agencija Srbije
RRA	Regionalna razvojna agencija
SDG	Ciljevi održivog razvoja (eng. Sustainable Development Goals)
SEIO	Kancelarija za evropske integracije Vlade Srbije
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
UNOPS	Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge
UOP	Upravni odbor Programa
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj (eng. The United States Agency for International Development)

1 Opšte informacije

Program podrške Evropske unije razvoju opština – EU PRO zasnovan je na Akcionom dokumentu za lokalni razvoj Srbije u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći 2016,⁹ pri čemu su akcije predviđene Programom koncipirane tako da povećaju opštinske kapacitete za privlačenje investicija, poboljšaju konkurentnost i razvoj poslovanja, otvore nova radna mesta i doprinesu socijalnoj koheziji na lokalnom nivou. Naime, program će stvoriti povoljnije poslovno okruženje za mala i srednja preduzeća (MSP) i preduzetnike, finansirati infrastrukturne projekte koje će imati pozitivan uticaj na lokalnu ekonomiju i kvalitet života i doprineti efikasnijem upravljanju zemljištem i izdavanju dozvola na nivou jedinica lokalnih samouprava.

EU PRO se nadovezuje na napredak koji su stvorili njegovi prethodnici, šest projekata koje su finansirale Evropska unija i Vlada Švajcarske,¹⁰ i uzima u obzir pouke stečene tokom njihovog sprovođenja u proteklih deset godina.

Evropska unija izdvojila je 25 miliona evra za realizaciju Programa u periodu od 36 meseci. Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge, nakon sprovođenja poziva za izražavanje interesa, izabrana je da sprovodi Program. Komplementaran projekat koji finansira švajcarska vlada, usmeren na unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti na lokalnom nivou u Srbiji, trenutno je u izradi.

1.1 Politika Vlade

Program se zasniva na dokumentu Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć u Republici Srbiji za period 2014–2017. godine, sa projekcijama do 2020. godine¹¹, koji obuhvata devet sektora¹², tri tematske oblasti¹³ i dva multidisciplinarna pitanja¹⁴ od značaja za proces pristupanja Srbiji Evropskoj uniji i društveno-ekonomski razvoj. U potpunosti je usklađen sa nacionalnim strategijama i zakonima, kao i akcionim planovima, u oblasti ekonomije i finansija, javne uprave, urbanističkog i prostornog planiranja, infrastrukture, zapošljavanja i poboljšanja položaja ugroženih grupa.¹⁵

Jedan od ključnih dokumenata, čije će sprovođenje biti potpomognuto kroz EU PRO, jeste Program ekonomskih reformi (ERP) Vlade Srbije za period 2017–2019. godine,¹⁶ kojim se

⁹ <http://europa.rs/eu-assistance-to-serbia/ipa/ipa-2016/?lang=en>

¹⁰ PRO 1, PRO 2 u jugozapadnoj Srbiji, MIR 1 i MIR 2 u južnoj Srbiji, EU PROGRES u 25 opština južne i jugozapadne Srbije (<http://www.euprogres.org/oprogramu.php>) i Evropski PROGRES u 34 opštine u jugoistočnoj i jugozapadnoj Srbiji (<http://www.europeanprogres.org/kosmo/en/55/>)

¹¹ Dokument je pripremila SEIO u saradnji sa državnim vlastima nakon procesa širokih konsultacija sa razvojnim partnerima i civilnim društvom. Njegov cilj je da pomogne donatorima da usklade međunarodnu finansijsku pomoć sa nacionalnim sektorskim prioritetima, otklone preklapanja donatorskih aktivnosti i racionalizuju ih. Dokument se može naći na: [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20\(english\).pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20(english).pdf)

¹² Pravda, unutrašnji poslovi, reforma javne uprave, konkurentnost, energetika, životna sredina i klimatske promene, saobraćaj, ljudski resursi i društveni razvoj, poljoprivreda i ruralni razvoj

¹³ Civilno društvo, mediji, kultura

¹⁴ Lokalni/regionalni razvoj, rodna ravnopravnost

¹⁵ <http://www.gs.gov.rs/english/strategije-vs.html>

¹⁶ [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019(1).pdf)

definiše niz strukturnih reformi neophodnih za očuvanje makroekonomske stabilnosti i doprinos stvaranju stabilnog i predvidivog poslovnog okruženja. U ERP-u se još jednom potvrđuje opredeljenost Vlade za otklanjanje prepreka ekonomskom rastu, podsticanje privatnih ulaganja, preduzetništva, inovacija, razvoja ekonomije zasnovane na znanju, kao i zapošljivosti.

Fiskalna strategija za 2017. godinu, koja obuhvata i projekcije za 2018. i 2019. godinu, takođe potvrđuje rešenost Vlade da nastavi da sprovodi reforme koje se odnose na konkurentnost i stvaranje povoljnijeg poslovnog okruženja. Strategijom su predviđene dodatne mere za ubrzanje razvoja malih i srednjih preduzeća, dok planirane strukturne reforme treba da povećaju opštu efikasnost, uključujući povećanje proizvodnje, izvoza i zaposlenosti – sa krajnjim ciljem da se poveća konkurentnost srpske privrede.¹⁷

Opšti i posebni ciljevi ovog programa usklađeni su sa Prostornim planom Republike Srbije (2010–2014–2020)¹⁸, kojim se definiše dugoročni model održivog razvoja zemlje, uključujući ekološki, ekonomski, socijalni i institucionalni napredak. U Planu se kao prioriteta navode ravnomeran regionalni razvoj, regionalna konkurentnost, poboljšana socijalna kohezija, jačanje ruralnog razvoja i bolja infrastruktura.

Nadalje, aktivnosti su usklađene sa Strategijom Srbije za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015–2020. godine,¹⁹ čiji jedan stub predviđa jačanje održivosti malih i srednjih preduzeća i povećanje njihove sposobnosti da ponude proizvode i usluge koji na konkurentan način ispunjavaju standarde kvaliteta tržišta.

Pored toga, akcije predviđene Programom su usklađene sa glavnim strateškim prioritetima iz Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011–2020. godine²⁰ i pratećim Akcionim planom za 2017. godinu,²¹ odnosno podsticanjem zapošljavanja u nedovoljno razvijenim regionima i unapređenjem ljudskog kapitala i većeg socijalnog uključivanja, kao i unapređenjem institucija i lokalnog tržišta. Odredbe nove Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2016–2025. godine²² takođe su uzete u obzir prilikom osmišljavanja Programa.

Na kraju, Nacionalnom politikom urbanog razvoja Srbije,²³ koja je u izradi, biće obuhvaćeni urbana obnova i regeneracija, unapređenje razvoja braunfield lokacija, planiranje industrijskih i komercijalnih područja/zona, racionalno korišćenje zemljišta i borba protiv „urbanog

¹⁷ Fiskalna strategija Vlade Republike Srbije za 2017. godinu, sa projekcijama za 2018. i 2019. godinu

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Fiskalna%20strategija%202017%20engleski.pdf>

¹⁸ [http://195.222.96.93//media/zakoni/Spatial%20Plan%20of%20the%20Republic%20of%20Serbia_2010-2020_abridged%20\(1\).pdf](http://195.222.96.93//media/zakoni/Spatial%20Plan%20of%20the%20Republic%20of%20Serbia_2010-2020_abridged%20(1).pdf)

¹⁹ <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/06/Strategija-mala-i-srednja-preduzeca1.pdf>

²⁰ http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/0/302_nacionalna_strategija_zaposljavanja_2011-2020.pdf

²¹ <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja>

²² <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/medjunarodna-saradnja/strategija-za-socijalno-ukliu%C4%8Divanje-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji-za-period-od-2016-do-2025-godine>

²³ Politika će biti usklađena sa Deklaracijom iz Toleda o urbanom razvoju

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf i Agendom urbanističkog razvoja za EU 2016 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

širenja“ (urban sprawl), urbano-ruralni, visokokvalitetni javni prostori i očuvanje kulturnog nasleđa, što je takođe u osnovi ovog programa.

1.2 Karakteristike sektora i problemi koje treba rešavati

Srbija je, prema izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku za 2016. godinu²⁴, „umereno pripremljena u oblasti reforme javne uprave“ i „razvoja funkcionalne tržišne privrede“. U Izveštaju EK su takođe pohvaljeni napori na jačanju poreske uprave i reformi finansiranja lokalnih samouprava, ali je istaknuto da je „prevenciji korupcije u lokalnoj upravi potrebno posvetiti veću pažnju“.

U Izveštaju EK se prepoznaje napredak koji je zemlja ostvarila kako bi omogućila ekonomski oporavak. U njemu se potvrđuju poboljšanja na nivou politika i u sprovođenju strukturnih reformi, dok se istovremeno naglašavaju napori u oblasti fiskalne konsolidacije. U dokumentu se, međutim, još jednom potvrđuje da je „privatni sektor nerazvijen i otežano funkcioniše zbog slabih strana u vladavini prava i teškog pristupa finansiranju“. Ukazano je na potrebu za nastavkom ekonomskih reformi, uz pozivanje, između ostalog, na dalje unapređenje poslovnog okruženja, podsticanje privatnih investicija i unapređenje pripreme i sprovođenja javnih infrastrukturnih projekata.

Prema Fiskalnom savetu Srbije, država je ostvarila budžetski deficit od oko 2% bruto domaćeg proizvoda, dok je u 2016. godini, drugoj godini fiskalne konsolidacije u Srbiji, rast javnog duga zaustavljen.²⁵ U odnosu na isti period 2015. godine, BDP Srbije porastao je za 2,5% u posljednjem kvartalu 2016. godine zahvaljujući ekspanziji u poljoprivredi, šumarstvu i ribarstvu, veleprodaji i maloprodaji, industriji i uslugama privatnog sektora.²⁶ Procenjuje se da se udeo sive ekonomije, koja je jedna od ključnih prepreka za razvoj privatnog sektora, kreće od 21% do 30,1% BDP-a.²⁷

Ukupna spoljnotrgovinska robna razmena Srbije u 2016. godini je iznosila 30,8 milijardi evra, što je povećanje od 8,4% u odnosu na 2015. godinu.²⁸ Izvoz je iznosio 13,4 milijarde evra, što je povećanje od 11,5%, dok je uvoz porastao na 17,3 milijarde evra, tj. povećan je za 6,1%. Posmatrano po regionima, Šumadija i zapadna Srbija su učestvovala u izvozu sa 26,3%, a Južna i istočna Srbija sa 15,8%. Glavni spoljnotrgovinski partneri zemlje bili su Italija, Nemačka, Bosna i Hercegovina, Rumunija i Ruska Federacija.²⁹ Glavni izvozni sektori su proizvodnja drumskih vozila (2,175,1 miliona USD), električnih mašina i aparata (1122,5 miliona USD), voća i povrća (669,9 miliona USD), pšenice (663,3 miliona USD) i obojenih metala (646,0 miliona USD). Izvoz ovih pet sektora predstavlja 36,1% ukupnog izvoza Srbije.³⁰

²⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

²⁵ http://www.b92.net/eng/insight/opinions.php?yyyy=2016&mm=12&dd=23&nav_id=100051

²⁶ <http://www.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=4047>

²⁷ Prema Američkoj agenciji za međunarodni razvoj http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaec461.pdf

²⁸ <http://www.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=4004>

²⁹ Ibid

³⁰ <http://www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=0&>

Mada je stopa nezaposlenosti na nivou zemlje u četvrtom tromesečju 2016. godine bila najniža od 2014. godine – 13%,³¹ a stopa zaposlenosti dostigla najviši nivo u poslednje tri godine (45,5%), regionalne razlike su i dalje velike. Na primer, u opštinama južne i jugozapadne Srbije nezaposlenost je više nego dvostruko veća nego u regionu Beograda.³² Iako je smanjen broj mladih bez posla, to nije bio samo rezultat mera za zapošljavanje već i negativnih demografskih trendova, koji su doveli do manjeg broja stanovnika starosti 15–24 godine.³³ Na dugi rok, ove razlike, uz koncentraciju ekonomskog rasta u većim gradovima i najviše nivoe siromaštva zabeležene u malim gradovima i ruralnim područjima, predstavljaju veliko ograničenje za ekonomski rast.

U Vladinom Programu ekonomskih reformi (ERP)³⁴ prepoznaje se napredak koji je Srbija ostvarila u unapređenju poslovnog okruženja i smanjenju sive ekonomije, te se potvrđuje da i dalje postoje brojne prepreke, kao što je ograničen pristup finansijama za mala i srednja preduzeća i preduzetnike. Takođe su prepoznata poboljšanja koja se odnose na industrijski razvoj i uspostavljanje efikasnijeg državnog sistema za promociju investicija i izvoza. U njemu je, međutim, ukazano na to da je za dalji razvoj potrebno tehnološko osavremenjivanje proizvodnje, posebno u sektorima u kojima zemlja ima komparativne prednosti, a fokus treba da se pomeri ka stvaranju proizvoda sa većom dodatom vrednošću. U ERP-u je takođe potvrđeno da postoji značajan prostor za poboljšanje sistema socijalne zaštite u okviru postojećeg finansijskog okvira, dok se kao ključna pitanja navode siromaštvo, nizak kvalitet usluga i slabi mehanizmi kontrole, praćenja i evaluacije.

Uzimajući u obzir ove analize, u ERP-u se između ostalog preporučuje dalje unapređenje poslovnog okruženja i davanje podsticaja za privatne investicije, uspostavljanje programa za podršku MSP, nastavak reforme javne uprave, a posebno uspostavljanje transparentnijeg i manje opterećujućeg sistema parafiskalnih nameta. U ERP-u se takođe traži pružanje adekvatnijih, kvalitetnijih usluga socijalne zaštite i veći obuhvat ovim uslugama.

Kako bi se preokrenuo trend postojanja značajnih razlika, Srbija treba da oslobodi svoj potencijal za rast i otvaranje novih radnih mesta kroz ravnomerniji teritorijalni razvoj, koji će obuhvatiti privatni sektor (mala i srednja preduzeća, konkurentnost), javni sektor (lokalna uprava, infrastruktura) i organizacije civilnog društva (prema veličini i kapacitetu za sprovođenje aktivnosti).

Sektor MSP predstavlja važan segment srpske privrede. Procenjuje se da MSP čine 99,8% aktivnih poslovnih subjekata, obezbeđuju 2/3 zaposlenosti i promet u nefinansijskom sektoru, učestvuju sa 43,2% u izvozu nefinansijskog sektora i generišu 32% srpskog BDP-a. Prosečan broj zaposlenih po MSP je 2,4, što ukazuje na jednu od ključnih slabosti ovog sektora u odnosu na zemlje članice Evropske unije, gde je prosečan broj zaposlenih 4,2. Ovo još ukazuje na visoku fragmentaciju i slabu konkurentnost srpskih MSP. Pored toga, svako treće preduzeće posluje u sektoru maloprodaje i prodaje na veliko, dok MSP u prerađivačkoj

³¹ <http://www.ekapija.com/website/sr/page/1687537/Nezaposlenost-u-Srbiji-pala-na-13>

³² http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/7/7026_bilten_nsz_01_2017_-_broj_173.pdf

³³ <http://www.ekapija.com/website/sr/page/1687537/Nezaposlenost-u-Srbiji-pala-na-13>

³⁴ [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019(1).pdf)

industriji rade u niskim tehnološkim oblastima, stvarajući proizvode sa niskom dodatom vrednošću, što sa svoje strane podrazumeva slabiju poziciju na tržištu i nižu profitnu maržu. Mala i srednja preduzeća su nedovoljno izvozno orijentisana: od ukupnog broja registrovanih MSP samo 4,3% su izvoznici.³⁵

MSP u južnoj i istočnoj Srbiji su upola manje produktivna u odnosu na region Beograda, dok ona u Šumadiji i zapadnoj Srbiji zaostaju za oko 70%.³⁶ Uslovi za aktivnosti pokretanja poslovanja i razvoj preduzeća su isto tako neujednačeni, uz znatne razlike u stopama opstanka preduzeća. Nedostatak novih tehnologija i razvoja novih proizvoda su među ključnim preprekama za razvoj sektora malih i srednjih preduzeća. Štaviše, mnogim preduzećima nedostaju specifične veštine i stručna znanja koja se mogu steći samo van preduzeća. Čak i kada MSP razviju ili unaprede proizvode, nedostaju im međunarodne veze, potvrde o kvalitetu i vidljivost njihovih proizvoda. Program će stoga podržavati mala i srednja preduzeća da nabave ili uvedu nove tehnologije, što bi trebalo da dovede do povećanja produktivnosti, smanjenja troškova proizvodnje, povećanog kvaliteta, tehnološke složenosti i vrednosti proizvoda, a što bi trebalo da za rezultat ima poboljšanje njihove izvozne konkurentnosti i omogući otvaranje novih radnih mesta. Takođe će pružiti institucionalnu savetodavnu podršku malim i srednjim preduzećima radi rešavanja nedostatka upravljačkih, tehničkih i operativnih stručnih znanja, kao i unapređenja korporativnog upravljanja.

Postojanje i efikasan rad organizacija za podršku preduzećima, kao što su razvojne agencije, klasteri, inkubatori, udruženja, komore itd., kao i nevladinih organizacija, od izuzetnog je značaja za efikasan razvoj MSP i održivost novoosnovanih preduzeća. Program će podržati takve organizacije kako bi doprinele većem pružanju specijalizovanih usluga za mala i srednja preduzeća na lokalnom nivou. Takve usluge mogu obuhvatati istraživanje tržišta, finansijsko upravljanje, organizaciju proizvodnih procesa, brendiranje proizvoda i preduzeća itd.

Lokalnim samoupravama u području koje pokriva Program posebno nedostaju geodetski podaci za adekvatan unos informacija o svojinskim pravima u bazu podataka Republičkog geodetskog zavoda, uključujući katastarsku i plansku dokumentaciju. Druga važna karakteristika je nizak nivo efikasnosti u radu lokalne administracije i njen slab kapacitet da obezbedi odgovarajuće uslove za poslovanje. Dugotrajne i komplikovane lokalne administrativne procedure usporavaju poslovanje i negativno utiču na lokalnu ekonomiju. Preduzetnici ukazuju na izazove kao što su nedostatak informacija, transparentnosti i brzine u rešavanju predmeta, nesprovođenje postupaka za pribavljanje dokumenata po službenoj dužnosti, nejasni i neujednačeni obrasci za podnošenje zahteva na lokalnom nivou. Postoji nov i jedinstven postupak za izdavanje građevinskih dozvola, ali nedostatak kapaciteta za obradu zahteva i sredstava za delotvornu realizaciju otežava njegovo korišćenje.

U oblasti upravljanja javnom imovinom takođe se nailazi na ozbiljne nedostatke prouzrokovane lošom evidencijom o vlasništvu nad imovinom, njenom korišćenju i procenama vrednosti, posebno kada je u pitanju podzemna linijska infrastruktura, pravni

³⁵ Strategija za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/01/Strategija-I-Plan_eng_poslednje.pdf

³⁶ <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2016/09/Izvestaj-O-Stanju-MSPP-2014-25-Decembar-2015.pdf>

status mnogih objekata, nerešena svojinska pitanja, bespravna gradnja, nedostatak arhivske građe i manjak zaposlenih i tehničkih uslova u LSU. Sistematsko snimanje podzemnih delova komunalne linijske infrastrukture još nije počelo.

Još jedna oblast koja izaziva zabrinutost jeste ograničeni razvoj geografskog informacionog sistema (GIS), koji je važan alat za planiranje i razvoj kako bi se dobijali, ukrštali i tumačili lokalni podaci iz različitih izvora. Ključne slabosti prostornih podataka, u skladu sa Strategijom uspostavljanja infrastrukture prostornih podataka u Republici Srbiji,³⁷ jesu nedovoljno korišćenje standarda, slaba pristupačnost, udvostručeni troškovi i naponi, nejasna zaštita prava i politika licenciranja i nedostatak koordinacije između nadležnih institucija. Neke od tih prepreka trebalo bi da budu prevaziđene primenom Zakona o planiranju i izgradnji,³⁸ kojim je utvrđena jedinstvena, pojednostavljena procedura za izdavanje građevinskih dozvola, kao i predstojećim donošenjem i primenom Zakona o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka³⁹.

Sistem koji bi povezoao infrastrukturne informacije koje se odnose na vodosnabdevanje, kanalizaciju, telefonske komunikacije, hidro i gasne servise, sa katastarskim opštinama – a koji će omogućiti lak pristup informacijama za investitore i građane – takođe bi omogućio preduzećima da bolje identifikuju mogućnosti za ekonomski razvoj. Lokalne samouprave (LSU) u ovom programu imaju različite stepene organizovanosti sistema za upravljanje geoprostornim podacima, a nijedna od njih nema potpuni institucionalni i pravni okvir neophodan za GIS. Ovo takođe otežava proces urbanističkog planiranja i izdavanje građevinskih uslova. Stoga će Program pružiti podršku LSU za prikupljanje podataka i njihovu digitalizaciju, koje će na taj način poboljšati kvalitet i povećati količinu geoprostornih informacija. To treba da dovede do donošenja odluka zasnovanih na činjenicama i stvaranja mehanizama za unapređenje institucionalnih, tehničkih i kadrovskih kapaciteta za bolje urbanističko planiranje i upravljanje zemljištem i lokalni razvoj uopšte.

Opštine su napredovale u oblasti pripreme planske i tehničke dokumentacije, a naročito one relevantne za izradu tehničkih projekata za male lokalne projekte socijalne infrastrukture. Međutim, LSU i dalje ozbiljno nedostaje dokumentacija za intervencije koje bi pospešile njihov ekonomski razvoj i to će biti područje u kojem će Program pružiti podršku.

Investitori prednost daju mestima sa poslovnim lokacijama koje su opremljene odgovarajućom infrastrukturom i/ili imaju spremnu projektnu dokumentaciju, neopterećenu nerešenim pravnim pitanjima. U području koje pokriva Program postoji više poluuređenih poslovnih lokacija koje iziskuju dodatnu podršku da bi bile u potpunosti funkcionalne. U cilju povećanja investicionih potencijala opština, Program će pružiti podršku lokalnim samoupravama za izradu urbanističke planske dokumentacije, kao i odabrane projektno-tehničke dokumentacije kako bi se povećali investicioni potencijali.

³⁷ http://www.rgz.gov.rs/web_preuzimanje_datotetka.asp?LanguageID=1&FileID=512

³⁸ http://www.rgz.gov.rs/web_preuzimanje_datotetka.asp?LanguageID=1&FileID=512

³⁹ http://www.rgz.gov.rs/web_preuzimanje_datotetka.asp?LanguageID=1&FileID=1939

Svi opisani izazovi, koji se tiču upravljanja zemljištem i geoprostornim podacima, prostorne dokumentacije, jedinstvenog postupka za izdavanje građevinskih dozvola i tehničke spremnosti projekata, znatno otežavaju delotvorno sprovođenje projekata infrastrukture. Delotvorni odgovori na ove nedostatke neophodni su da bi se omogućilo, podržalo ili poboljšalo poslovanje. Stoga se očekuje da će poboljšanja, kako u pogledu razvoja preduzeća tako i u pogledu manjih infrastrukturnih projekata, pomoći da se sačuvaju radna mesta i stvore nove mogućnosti za zapošljavanje.

Nadalje, analiza EU PROGRES-a Prepreke razvoju infrastrukture⁴⁰ ukazuje na to da veštine upravljanja projektima i postupci javnih nabavki nisu na visokom nivou. Ovo, kada je reč o upravljanju projektima, može stvoriti uska grla i dovesti do proizvoljnog odabira projekata, dok u pogledu nabavki za posledicu ima loš kvalitet tehničkih odeljaka tendera za infrastrukturne projekte. Koristeći metodologiju za dodelu bespovratnih sredstava,⁴¹ Program će podržati dalje jačanje kapaciteta opština u upravljanju projektima i nabavkama.

Neke od ključnih prepreka za ulaganja u LSU u Srbiji, kako je navedeno u izveštaju EUROCHAMBERS-a,⁴² odnose se na infrastrukturu: dostupnost zemljišta, saobraćajnice, električna energija i telekomunikacije. Ipak, u cilnom području Programa postoji jedan broj delimično uređenih poslovnih lokacija koje bi mogle postati atraktivne za investitore kad se budu opremile komunalnom infrastrukturom.⁴³ Na primer, u centralnoj Srbiji je identifikovano 127 braunfield lokacija, od kojih bi 56 moglo da bude brzo revitalizovano.⁴⁴ Ovo bi bio preduslov da se investitori zainteresuju, što bi moglo dovesti do boljih proizvodnih kapaciteta i novih radnih mesta. Program će uspostaviti blisku saradnju sa resornim ministarstvima i Razvojnoum agencijom Srbije i poznatim investitorima kako bi se utvrdile opštine u kojima je takav razvoj infrastrukture izvodljiv, uzimajući u obzir konkretne potrebe potencijalnih investitora.

Uprkos fiskalnoj konsolidaciji i nekim pozitivnim ekonomskim kretanjima, Mapa siromaštva Srbije za 2016. godinu, koju su sačinili Republički zavod za statistiku i Svetska banka uz podršku Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, pokazala je da je 24,5% stanovništva ili nešto manje od 1,8 miliona ljudi u Srbiji u riziku od siromaštva.⁴⁵ Analiza dalje ukazuje da je nivo siromaštva najveći u regionima Južne i istočne Srbije i Šumadije i zapadne Srbije, sa 33% odnosno 32,3%. Predviđene vrednosti stope siromaštva ukazuju na znatnu heterogenost opština i kreću se, na primer, od 4,8% u delovima Beograda do 63% u Bojniku i 66% u Tutinu. U izveštaju se još jednom potvrđuje relevantnost geografskog obuhvata Programa, kao i aktivnosti koje podržavaju jače socijalno uključivanje i koheziju.

Program će se takođe fokusirati na poboljšanje socijalne infrastrukture (kao što su vrtići, škole, zdravstvene i kulturne institucije), obezbeđivanje pristupa vodosnabdevanju i kanalizaciji, komunikacionoj infrastrukturi, sa ciljem poboljšanja životnog standarda

⁴⁰ http://www.euprogres.org/dokumenti/sr/3_46_Obstacles_To_Infrastructure_16_July_Final.pdf

⁴¹ Opširniji opis se može naći u odeljku 4 ovog dokumenta

⁴² Prepreke ulaganjima na Zapadnom Balkanu – stav privatnog sektora, može se naći na: <http://goo.gl/ogSyqd>

⁴³ <http://goo.gl/kfNm3i>

⁴⁴ Katalog braunfield lokacija u centralnoj Srbiji, <http://www.redasp.rs/download.html>

⁴⁵ <http://pubdocs.worldbank.org/en/859541477472336209/Poverty-Map-of-Serbia.pdf>

stanovništva u ruralnim područjima i manjim gradovima. Ovo je posebno važno za mlade nezaposlene ljude, obrazovanu i kvalifikovanu radnu snagu koja migrira iz ruralnih u razvijene delove zemlje u potrazi za boljim ekonomskim i socijalnim uslugama.

Etnička struktura stanovništva u jugoistočnoj i jugozapadnoj Srbiji je šarolika, pri čemu nacionalne manjine čine visok procenat ukupnog stanovništva.⁴⁶ Romi, posebno žene, najviše su diskriminirani, dok su druge ugrožene grupe osobe sa invaliditetom i osobe sa niskim kvalifikacijama, koje su dugoročno nezaposlene. U nekim delovima južne i jugozapadne Srbije⁴⁷ manjine čine većinsko stanovništvo: npr. 70% stanovnika Bosilegrada su Bugari, 89% Preševa i 55% Bujanovca naseljavaju Albanci, 90% stanovnika Tutina, 77% stanovnika Novog Pazara i 74% stanovnika Sjenice su Bošnjaci.

Jezičke i kulturne barijere sprečavaju intenzivniju socijalnu koheziju u jednom broju opština, što je važno za ukupan lokalni razvoj. Program će podržati institucije da uspostave mehanizme za unapređenje integracije manjina i poboljšanje saradnje između zajednica različitog etničkog porekla.

1.3 Korisnici i strane uključene u sprovođenje Programa

EU PRO će se usredsrediti na 99 opština u dva regiona: Šumadiji i zapadnoj Srbiji, Južnoj i istočnoj Srbiji. Ključne zainteresovane strane, ali i direktni korisnici su strukture lokalne uprave, domaća MSP, organizacije civilnog društva i organizacije za podršku preduzećima. Krajnji korisnici su stanovnici područja u kojima će se program realizovati.

Ključne institucije sa kojima će Program koordinirati svoje aktivnosti su:

- Ministarstvo privrede, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture,
- Razvojna agencija Srbije, koja pruža podršku direktnim investicijama i promociji izvoza i ima vodeću ulogu u podršci ekonomskom i regionalnom razvoju,
- Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima, koja ima zadatak da vrši stručnu, administrativnu i operativnu koordinaciju realizacije projekata obnove i unapređenja objekata javne namene.

Druge institucije i organizacije koje su uključene u sprovođenje programa su, ali bez ograničavanja samo na njih, Privredna komora Srbije, Koordinaciono telo Vlade Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, Republički geodetski zavod, regionalne razvojne agencije, organizacije civilnog društva, Stalna konferencija gradova i opština, Udruženje inženjera konsultanata Srbije i Inženjerska komora Srbije.

Na kraju, ključne strane koje učestvuju u realizaciji Programa su Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije⁴⁸, koje ima ulogu glavnog koordinatora za Akcioni

⁴⁶ <http://popis2011.stat.rs/>

⁴⁷ Podaci o popisu iz 2011. godine <http://popis2011.stat.rs/?lang=en>

⁴⁸ Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije (SEIO), koja je, između ostalog, bila nadležna za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o razvojnoj pomoći, prestala je da postoji u junu 2017. godine, kada je Narodna skupština Republike Srbije usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima. Amandmani su se odnosili i na osnivanje Ministarstva za evropske integracije, koje je preuzelo nadležnosti SEIO.

dokument Programa za lokalni privredni razvoj Srbije, EU, koja je donator ovog programa, te Vlada Švajcarske, koja finansira komplementarni program usredsređen na jačanje dobrog upravljanja na lokalnom nivou u Srbiji.

1.4 Opravdanost

Indikativna strategija za državu korisnicu

Indikativni strateški dokument za Srbiju za period 2014–2020. godine⁴⁹ pruža informacije o prioritetima koje zemlja treba da ostvari kako bi ispunila kriterijume za pristupanje EU. Program je direktno povezan sa sledećim očekivanim rezultatima.

- Poboljšano upravljanje javnom administracijom i pružanje usluga građanima i privrednim subjektima, uključujući unapređeni servis e-uprave
- Poboljšan kapacitet za upravljanje EU fondovima, o čemu svedoče blagovremene nabavke i ugovaranje
- Povećan kvalitet i kvantitet istraživanja i inovacija u javnom i privatnom sektoru kako bi se omogućilo da daju veći doprinos ekonomskom razvoju
- Znatno poboljšana priprema investicionih projekata, kako na nivou centralne, tako i na nivou lokalne vlasti, što za rezultat ima zrele investicione projekte
- Poboljšana saradnja organizacija civilnog društva sa javnim institucijama
- Poboljšano funkcionisanje poslovnog sektora, a naročito malih i srednjih preduzeća, između ostalog obezbeđivanjem boljeg pristupa finansiranju
- Povećanje inkluzivnog rasta kroz sprovođenje programa reforme politike zapošljavanja i socijalne politike
- Jačanje socijalnog dijaloga
- Reforma sistema obrazovanja i obuke koja je prilagođena potrebama tržišta rada u Srbiji
- Bolje usmeravanje i primenjivanje aktivnih mera tržišta rada
- Povećana socijalna zaštita kao podrška učešću na tržištu rada i zapošljavanju
- Povećanje socijalnog uključivanja najugroženijih grupa, naročito osoba sa invaliditetom, žena, dece i Roma, kao rezultat primene rešenja koja se zasnivaju na potrebama zajednice u oblastima obrazovanja, zdravstva, stambenog zbrinjavanja, zapošljavanja i poboljšane brige o deci
- Ravnomeran teritorijalni razvoj ruralnih područja, uključujući diverzifikaciju privrednih delatnosti i ulaganja u ruralnu infrastrukturu

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Program doprinosi ostvarivanju ciljeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i njenih država članica i Republike Srbije,⁵⁰ odnosno podržava napore Srbije da: „ojača demokratiju i vladavinu prava“, „doprinese političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilnosti“, „razvija ekonomsku i međunarodnu saradnju“, „završi prelazak na funkcionalnu tržišnu privredu“, „unapređuje skladne ekonomske odnose i postepeno

⁴⁹ <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/235/ISP%20Serbia.pdf>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf

razvija zonu slobodne trgovine između Zajednice i Srbije“ i „pospešuje regionalnu saradnju u svim oblastima“.

Evropa 2020 – Strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast⁵¹

EU PRO intervencija je u skladu sa tri prioriteta Strategije Evropske komisije za pametan, održiv i inkluzivan rast:

- pametan rast: razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama,
- održivi rast: promovisanje konkurentnije ekonomije koja efikasno koristi resurse i vodi računa o životnoj sredini,
- inkluzivni rast: podsticanje ekonomije sa visokom zaposlenošću koja ostvaruje društvenu i teritorijalnu koheziju.

Konkretno, Program će doprineti ostvarivanju ciljeva Strategije kroz poboljšanje poslovnog okruženja i aktivnosti u oblasti socijalne kohezije. Osim toga, Program pruža podršku nedovoljno razvijenim delovima zemlje, što treba da doprinese teritorijalnoj koheziji Srbije i u skladu je sa ciljem inkluzivnog rasta Strategije Evropa 2020.

2030: Agenda za održivi razvoj i ciljevi održivog razvoja (SDG)

Agenda 2030,⁵² kojom se daje novi globalni okvir održivog razvoja, usvojena je na zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2015. godine. EU će u potpunosti integrisati SDG u svoj okvir politike i prioritete. Konkretno, prioriteti iz Agende koji su relevantni za ključne izazove u Evropi i za ovaj program obuhvataju novi podsticaj za otvaranje radnih mesta, rast i investicije, uključujući ulaganje u kvalitetno obrazovanje i obuku i u mlade ljude.

Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć u Republici Srbiji za period 2014–2017. godine

Dokumentom Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć u Republici Srbiji za period 2014–2017. godine u okviru Sektora konkurentnosti i reforme javne uprave utvrđen je niz prioriteta i mera koje bi trebalo da povećaju konkurentnost i inovativnost preduzeća u funkcionalnoj tržišnoj privredi i doprinesu stvaranju efikasne, delotvorne, transparentne i profesionalne javne uprave.⁵³ EU PRO će direktno doprineti sprovođenju mera predviđenih u okviru Prioriteta 1 Sektora konkurentnosti: unapređenje kvaliteta proizvoda i usluga i povećanje stepena produktivnosti, a akcija će takođe pozitivno uticati na prioritet sektora reforme javne uprave u vezi sa povećanjem delotvornosti, efikasnosti i transparentnost javne uprave.

Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u 2016. godini⁵⁴ prepoznati su naponi koje je zemlja uložila da uspostavi funkcionalnu tržišnu privredu. U dokumentu se ističe smanjenje

⁵¹ <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

⁵² https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-next-steps-sustainable-europe-20161122_en.pdf

⁵³ [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20\(english\).pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20(english).pdf)

⁵⁴ Izveštaj o napretku Srbije u 2016. godini, stranice: 5, 24–30, 52, 60–65
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng\(1\).pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng(1).pdf)

fiskalnog deficita i očuvanje finansijske stabilnosti, koraci koji su načinjeni u reformi javne uprave i izvestan napredak u restrukturiranju javnih preduzeća. Dokumentom se još jednom potvrđuje da su ekonomske reforme stvorile zamah privrednog rasta na temelju ekspanzije izvoza i novog investicionog ciklusa koji je pokrenut 2015. godine. U Izveštaju je takođe pohvaljen unapređen postupak registracije preduzeća i pojednostavljeno izdavanje građevinskih dozvola, kao koraci koji su doprineli stvaranju boljeg poslovnog okruženja, kao i izvestan napredak u pogledu pružanja podrške malim i srednjim preduzećima i preduzetnicima.

U Izveštaju se, međutim, potvrđuje da se mala i srednja preduzeća i dalje suočavaju sa značajnim izazovima, koji se pre svega odnose na poslovno okruženje, visok nivo parafiskalnih nameta i težak i skup pristup finansiranju. Ovo ukazuje na veliki značaj programa za podršku MSP koji bi im naročito omogućili da povećaju svoju tržišnu konkurentnost. Iako su investicije porasle, i dalje su manje od potreba privrede Srbije i postoji potreba da se povećaju javne i privatne investicije. U Izveštaju se poziva na unapređenje planiranja, određivanja prioriteta i upravljanja investicijama, a to je još jedna oblast u kojoj će Program dati svoj doprinos.

U Izveštaju je potvrđeno da postoji pravni i institucionalni okvir za zaštitu osnovnih prava, ali se poziva na njegovu doslednu primenu u čitavoj zemlji, uz istovremeno naglašavanje potrebe da se poboljša položaj najdiskriminisanih društvenih grupa. U njemu su prepoznati napori za poboljšanje položaja nacionalnih manjina, ali je i ohrabren sveobuhvatniji pristup integraciji nacionalnih manjina, potpuno sprovođenje akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina i Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Zaključci ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske

Intervencija Programa je usklađena sa zajedničkim zaključcima ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske iz 2015. godine. Konkretno, EU PRO će pomoći Srbiji da sprovede preporuke koje se odnose na stimulisavanje privatnih investicija i povećanje javnih investicija, na primer kroz uspostavljanje državnih programa kreditne podrške malim i srednjim preduzećima i istraživačku aktivnost u preduzećima, ili kroz unapređenje pripreme i ubravanje sprovođenja projekata javnog sektora.⁵⁵

Izveštaj o globalnoj konkurentnosti za period 2016–2017. godine

U Izveštaju o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za period 2016–2017. godine⁵⁶ Srbija je rangirana na 90. mestu od 138 ocenjenih ekonomija, što je poboljšanje za četiri mesta u odnosu na prethodnu godinu. U Izveštaju se beleži napredak u odnosu na deset od dvanaest stubova indeksa globalne konkurentnosti. Napredovanje je značajnije u stubovima koji se odnose na makroekonomsko okruženje, efikasnost tržišta roba i tržišta rada i razvoj finansijskog tržišta, ali je potreban dalji napredak jer Srbija i dalje zaostaje za zemljama u regionu u ovim oblastima.

⁵⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/12-ecofin-joint-conclusions/>

⁵⁶ Izveštaj o globalnoj konkurentnosti za period 2016–2017. godine, strane: 4–5, 7, 314–315
http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf

Uprkos blagom poboljšanju, Srbija je rangirana na 120. mestu u pogledu inovacija i sofisticiranosti poslovanja. Dublja analiza ovog podindeksa konkurentnosti pokazuje, između ostalog, potrebu za povećanjem broja i kvaliteta lokalnih dobavljača, razvojem klastera, širokim lancima vrednosti i sofisticacijom procesa proizvodnje. Osim toga, neophodno je poboljšati kapacitete za inovacije i potrošnju za istraživanje i razvoj. Ovo takođe pokazuje opravdanost planirane podrške Programa malim i srednjim preduzećima i organizacijama za podršku preduzećima, koja će upravo biti usmerena na rešavanje nekih od prethodno navedenih slabosti.

Izveštaj Svetske banke o uslovima poslovanja za 2017. godinu

Izveštaj Svetske banke o uslovima poslovanja (Doing Business Report) za 2017. godinu⁵⁷, u kom se poredе propisi o poslovanju za domaće firme, istakao je Srbiju kao jednu od deset privreda koje su ostvarile najveća poboljšanja. Zemlja je rangirana na 47. mestu od 190 ocenjenih privreda, što je poboljšanje za sedam mesta u odnosu na Izveštaj za 2016. godinu. U Izveštaju su pozitivno ocenjeni napori Srbije da dalje pojednostavi otpočinjanje poslovanja tako što će smanjiti vreme potrebno za registraciju preduzeća, povećati efikasnost u izdavanju građevinskih dozvola nakon uvođenja sistema za izdavanje elektronskih dozvola i uvesti vremenske rokove za proces prenosa imovine.

U Izveštaju se, međutim, ukazuje da postoji prostor za dalja poboljšanja, posebno imajući u vidu plan Vlade da osigura da Srbija uđe u 30 najbolje plasiranih zemalja.⁵⁸ Na primer, uprkos napretku, Srbija zauzima tek 56. mesto kada se radi o „uknjižbi imovine“, što ukazuje na potrebu da se nastavi sa reformama koje, između ostalog, treba da obuhvate sistem zemljišne administracije koji je uključen u ovaj set indikatora.

1.5 Ostale intervencije

EU PRO je povezan sa komplementarnom intervencijom vrednom 6,9 miliona CHF koju će finansirati **Vlada Švajcarske**, a koja je usredsređena na **jačanje dobrog upravljanja (DU) i socijalnog uključivanja na lokalnom nivou u Srbiji**. Konkretno, taj projekat će poboljšati kompetencije lokalne samouprave za primenu načela dobrog upravljanja u planiranju, sprovođenju i praćenju razvojnih procesa i projekata (aktivnosti 2.1.1, 2.1.2, 2.2, 3.1 i 3.2 ovog programa) i pružiti podršku lokalnim samoupravama da formulišu i sprovedu politike i mehanizme za primenu načela DU koje se odnosi na nediskriminaciju i promovisanje ljudskih prava (aktivnost 3.2 ovog programa).

Ovaj program je komplementaran sa **Programom podrške konkurentnosti i inovacijama** koji će finansirati Evropska unija (EU) sa 23,7 miliona evra, sa ciljem da se poboljšaju uslovi za razvoj malih i srednjih preduzeća kroz obezbeđivanje boljeg pristupa finansiranju i kvalitetnoj savetodavnoj podršci, kao i poboljšanje uslova za istraživanje i inovacije. Konkretno, ovom akcijom će se formulirati i razraditi novi finansijski instrumenti kako bi se preokrenuo dugotrajan trend stagnacije kreditne aktivnosti kad su u pitanju mala i srednja

⁵⁷ Izveštaj Grupacije Svetske banke o poslovanju za 2017. godinu (Doing Business 2017), Jednake mogućnosti za sve, strane: 14, 29–30, 183, 236

<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>

⁵⁸ Veb-portal Vlade Srbije: Aktivnosti premijera, u tekstu pod nazivom „Napredak Srbije na listi Doing Business izuzetno priznanje za vladu“, može se naći na <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=119108>

preduzeća u Srbiji. Prvi očekivani rezultat je doprinos povećanju sredstava za razvoj malih i srednjih preduzeća uspostavljanjem posebnog instrumenta za Srbiju u okviru Kreditne linije za garantovanje kreditiranja Programa za razvoj preduzeća i inovacije Zapadnog Balkana (Western Balkans Enterprise Development and Innovation Facility – WB EDIF).

Program za Razvoj privatnog sektora (Private Sector Development Programme – PSD), koji finansira Vlada Švajcarske preko Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), ima za cilj da doprinese ekonomskom rastu povećanjem zaposlenosti i prilika za sticanje prihoda. Projekat podržava razvoj tržišta pomoću pristupa „tržišta u funkciji siromašnih“ (Making Markets Work for the Poor – M4P), koji bi trebalo da osigura da siromašni osete koristi od ekonomskog razvoja. Intervencija se fokusira na drvnu i industriju nameštaja, hortikulturu i šumske proizvode izuzev drvne građe, kao i sektor turizma, sa ciljem da se otvore nova radna mesta i generiše prihod u MSP, a pre svega za mlade i žene.

SDC takođe finansira Program podrške ruralnom i regionalnom razvoju u Srbiji, koji će se realizovati od 2015. do 2019. godine. Opšti cilj Programa je da omogući LSU da ostvare pristup dodatnim finansijskim sredstvima kako bi izvršile svoje nadležnosti, te da dovede do pružanja kvalitetnijih usluga građanima i privatnom sektoru. Očekuje se da intervencije u okviru projekta dovedu do tri konkretna ishoda.

- Ishod 1: Sve relevantne institucije imaju i zagovaraju zajedničku viziju ruralnog i regionalnog razvoja zasnovanu na konceptu funkcionalnih prostora i promovisanju inovacija odozdo naviše; Skupština, ministarstva, državne agencije usvajaju novi regulatorni okvir, strategije, programe i akcione planove koji odražavaju novu viziju.
- Ishod 2: Najmanje tri kombinovane regionalne i ruralne razvojne inicijative inspirisane novom vizijom pokazuju u čitavoj zemlji izvodljivost i korisnost pristupa funkcionalnih prostora uz istovremeno ispunjavanje kriterijuma za finansiranje od strane EU i povećanje apsorpcionog kapaciteta Srbije za korišćenje sredstava EU.
- Ishod 3: Modeli regionalnog i ruralnog razvoja inspirišu kreatore politike i zainteresovane strane u LSU da se prijave za dobijanje pretpripravnih fondova EU za finansiranje regionalnog i ruralnog razvoja kako bi (su)finansirali sopstvene inicijative.

Projekat USAID-a za bolje uslove poslovanja koji je pokrenut u januaru 2011. godine kako bi doprineo poboljšanju konkurentnosti srpske privrede i njenih preduzeća u privatnom sektoru približava se svom završetku. Četvorogodišnji projekat koji se nadovezuje na ovaj projekat, a čiji je cilj poboljšanje uslova za sveobuhvatan ekonomski rast kroz unapređenje poslovnog okruženja u Srbiji će, kako se očekuje, biti pokrenut do kraja 2017. godine. Ova aktivnost će imati dva cilja: (1) poboljšanje poslovnog okruženja i s tim povezane administrativne efikasnosti u odabranim oblastima; i (2) poboljšanje pristupa finansiranju za mala i srednja preduzeća.

Projekat USAID-a za konkurentnu privredu pokrenut u julu 2017. godine je četvorogodišnji projekat vredan 12 miliona USD, zasnovan na sistematskom unapređivanju konkurentnosti stvaranjem modela za povećanje prodaje koji može da se široko primenjuje i predstavlja merilo uspeha. Aktivnost će se fokusirati na industriju prerade voća i povrća, obezbeđujući

podatke o tržištima, doprinoseći širenju vertikalno integrisanog sistema za preradu hrane, olakšavajući ulazak novih firmi/preduzeća u industriju i podstičući proizvodne inovacije i diverzifikaciju i organizujući proizvodnu bazu kako bi se obezbedila primena standarda na nivou farme.

Iz sredstava IPA 2016, EU će finansirati realizaciju projekta za socijalno uključivanje Roma. Cilj projekta je da se doprinese promenama na lokalnom nivou u skladu sa Strategijom za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period 2016–2025. godine kroz jačanje administrativnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave i njihove delotvornosti u pružanju usluga. Podrška će biti obezbeđena za izradu lokalnih akcionih planova za socijalno uključivanje Roma; uspostavljanje novih i podršku postojećim lokalnim mobilnim timovima za inkluziju Roma; legalizaciju stambenih jedinica i izradu urbanističkih planskih dokumenata; kao i sprovođenje opštinskih projekata za rešavanje raznih pitanja (kao što je zapošljavanje). Takođe, iz IPA 2016, EU će finansirati poboljšanje pristupa za osobe sa invaliditetom – izradu tehničke dokumentacije za socijalnu infrastrukturu – sa 3,5 miliona evra. Radovi će se sprovesti u opštinama širom Srbije da bi se osobama sa invaliditetom poboljšao pristup javnim objektima kao što su sudovi, škole, gradska uprava. Do 90 takvih objekata će biti renovirano kako bi dobilo mogućnost pristupa, što će znatno pomoći lokalnim zajednicama i njihovim građanima i građankama sa invaliditetom. Program će koordinirati aktivnosti u vezi sa socijalnim uključivanjem i kohezijom i istražiti mogućnosti sinergije.

Osim toga, EU će finansirati i projekat za podršku formulisanju različitih politika na nacionalnom nivou koje se odnose na rodnu ravnopravnost i jačanje uloge Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost. Neke od ovih aktivnosti mogu se povezati sa predloženim aktivnostima Programa koje se odnose na socijalno uključivanje i socijalnu koheziju.

2 Intervencija

2.1 Opšti cilj

Doprineti ravnomernijem društveno-ekonomskom razvoju u Srbiji.

2.2 Svrha

Povećati konkurentnost i socijalnu koheziju nedovoljno razvijenih područja boljim tržišnim pozicioniranjem i povećanjem konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i razvijanjem/poboljšanjem poslovnog ambijenta i socijalne infrastrukture.

2.3 Rezultati

Programom će se postići tri rezultata.

- Rezultat 1: Poboljšani tehnološki kapaciteti MSP i njihova sposobnost da izvoze.
- Rezultat 2: Poboljšani uslovi za poslovanje kroz efikasnije pružanje administrativnih usluga, bolje upravljanje zemljištem i konkretne investicije u infrastrukturu.
- Rezultat 3: Bolja socijalna kohezija i uslovi za život kroz poboljšanje javne infrastrukture manjih razmera i unapređenje društvenih odnosa.

2.4 Aktivnosti

Rezultat 1: Poboljšani tehnološki kapaciteti malih i srednjih preduzeća i njihova sposobnost da povećaju svoj tržišni udeo

Aktivnost 1.1 Program dodele bespovratnih sredstava malim i srednjim preduzećima

Program dodele bespovratnih sredstava koji će se realizovati putem poziva za dostavljanje predloga projekata (PDP)⁵⁹ za mala i srednja preduzeća (MSP) biće usmeren na unapređenje tehnologije i razvoj kvalitetnijih proizvoda MSP, što bi trebalo da dovede do boljeg pozicioniranja na tržištu i konkurentnijeg izvoza, te do otvaranja novih radnih mesta. Ova aktivnost će se sprovoditi u saradnji sa Ministarstvom privrede, koje će dati strateške smernice za intervenciju, kao i Razvojnoum agencijom Srbije (RAS), koja će učestvovati u realizaciji određenih podaktivnosti. Pored toga, EU PRO će obezbediti fokusiranu tehničku pomoć za RAS kako bi ona poboljšala svoje sposobnosti za upravljanje projektima, ugovorima i finansijama, kao i za praćenje i evaluaciju sličnih programa dodele bespovratnih sredstava.

Restriktivni javni poziv biće usmeren na dve grupe: prva će uključiti novoosnovana preduzeća (koja posluju manje od tri godine), a druga ona MSP koja posluju između tri i pet godina⁶⁰.

Kriterijumi i dokumenti PDP-a biće formulisani, uz poštovanje nacionalnih strategija, u konsultacijama sa Ministarstvom privrede i RAS. Kriterijumi za odabir će poštovati i pravila EU o državnoj pomoći kako bi se osiguralo da se podrška ne daje za aktivnosti koje ne ispunjavaju predviđene uslove. Aktivnosti koje ispunjavaju uslove mogu da obuhvate nabavku opreme i pružanje usluga, sa ciljem da se poboljša kvalitet postojećih proizvoda, podrži razvoj proizvoda sa većom dodatnom vrednošću, omoguće uvođenje inovacija i tržišna ekspanzija. Ovom aktivnošću će se podržati intervencije koje doprinose stvaranju lanaca dodate vrednosti, posebno onih koji omogućavaju uspostavljanje saradnje između MSP i većih preduzeća i investitora. Kroz kriterijume PDP-a podstičeće se projekti koji donose korist široj zajednici i ugroženim grupama kroz intervencije društveno odgovornog poslovanja (DOP).⁶¹

Iznos bespovratnih sredstava i potrebnog sufinansiranja biće definisani u saradnji sa Ministarstvom privrede i RAS. Bespovratna sredstva se mogu koristiti i za nabavku opreme i za usluge. Projekti mogu trajati do 12 meseci. Upravni odbor Programa (UOP) odobriće kriterijume pre objavljivanja poziva.

Kako bi se osigurao dobar odziv na poziv, Program će organizovati informativnu kampanju na terenu.

⁵⁹ Poziv će biti sproveden u skladu sa odredbama Standardne operativne procedure UNOPS Srbija koja se odnosi na pozive za dostavljanje predloga projekata, kojom se osigurava transparentna, delotvorna i efikasna konkurencija

⁶⁰ Koja još uvek nisu dovoljno jaka da dobiju kredit pod komercijalnim uslovima

⁶¹ Predložena intervencija DOP-a mora da bude vezana za osnovnu delatnost kandidata

1. Najmanje pet informativnih sesija biće održano u centrima regiona/okruha, u saradnji sa odgovarajućim regionalnim razvojnim agencijama i regionalnim privrednim komorama.
2. Angažman i blisku saradnju sa relevantnim zainteresovanim stranama koje mogu dodatno da promovišu poziv, kao što su: kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, razvojne agencije, udruženja, klasteri, a na nacionalnom nivou resorna ministarstva, Privredna komora Srbije i RAS. Pored toga, MSP koja ispunjavaju uslove biće informisana o pozivu.
3. Promovisanje poziva i podrške EU ovoj aktivnosti uključuje, između ostalog, izradu plakata, medijske prezentacije i komunikaciju putem društvenih mreža, kao i postavljanje obaveštenja na internet stranice resornih ministarstava i odgovarajućih institucija.

PDP će biti stalno otvoren u periodu od najmanje 12 meseci kako bi se dalo dovoljno vremena za formulisanje kvalitetnih projekata. UNOPS-ov tim će ocenjivati primljene projekte i podnositi preporuke za finansiranje UOP-u najmanje dva puta godišnje, ili češće ako je potrebno. Konačno odobrenje projekata će biti u nadležnosti UOP-a.

Pre potpisivanja bilo kakvih ugovora biće organizovane posete na terenu kako bi se potvrdili svi preporučeni predlozi.⁶²

Tokom realizacije, Program će obezbediti praćenje MSP koja su dobila bespovratna sredstva u finansijskom i ekonomskom smislu, kako bi se ostvario što veći uticaj. Finansijsko praćenje sprovedeće interno zaposleni u Programu, dok će u praćenje ekonomskog aspekta biti uključeni stručni konsultanti.

Aktivnost 1.2 Podrška organizacijama za podršku preduzećima i organizacijama civilnog društva kako bi se ojačala njihova sposobnost pružanja specijalizovanih usluga malim i srednjim preduzećima

Pomoć organizacijama za podršku preduzećima (OPP), kao što su RRA, klasteri, inkubator centri, udruženja, komore i nevladine organizacije (NVO), kako bi one unapredile svoju sposobnost za pružanje specijalizovanih usluga MSP, biće pružena kroz otvoreni PDP. Ova aktivnost bi trebalo da dovede do povećanja produktivnosti i obima poslovanja malih i srednjih preduzeća.

Uspesni kandidati će morati da prikažu jasnu metodologiju pružanja specijalizovanih usluga MSP kako bi ih podržali u poboljšanju tehnoloških kapaciteta i njihove sposobnosti da povećaju svoj tržišni udeo. U cilju unapređenja održivosti aktivnosti 1.1, fokus će biti na projektima kojima se predviđa osmišljavanje i pružanje savetodavnih usluga namenjenih MSP u prvom ili drugom investicionom ciklusu, kao i izvozno orijentisanim MSP.

Kriterijumi izbora i dokumentacija za PDP će biti sačinjeni u saradnji sa Ministarstvom privrede i RAS tokom početnog perioda i odobravaće ih UOP. Kriterijumi će uzeti u obzir

⁶² Ovo je u skladu sa Standardnom operativnom procedurom UNOPS Srbija za pozive za dostavljanje predloga projekata

iskustvo i pouke stečene tokom realizacije Programa podrške poslovnoj institucionalnoj infrastrukturi iz 2016. godine.

Paketi bespovratnih sredstava mogu iznositi do 30.000 evra, uz najmanje 10% sufinansiranja koje obezbeđuju podnosioci predloga projekata.⁶³ Projekti će se realizovati u periodu od najviše 18 meseci primenom UNOPS-ove metodologije za dodelu bespovratnih sredstava. Poziv će biti otvoren najmanje 45 dana.

EU PRO će napraviti plan rada na terenu kako bi se postarao da informacije o PDP-u budu dostavljene potencijalnim korisnicima. Između ostalog, koristiće se kanali komunikacije resornog ministarstva, RAS i drugih relevantnih partnera, nacionalnih i lokalnih medija, a biće organizovano najmanje četiri prezentacije na terenu.

Evaluaciju projekata će raditi tim UNOPS-a, dok će konačno odobravanje projekata koji će se finansirati biti u nadležnosti UOP-a.

Projekti će se realizovati primenom UNOPS-ove metodologije za dodelu bespovratnih sredstava, koja doprinosi razvoju veština upravljanja projektima kod korisnika.

Tim UNOPS-a će sprovoditi reviziju svih projekata i sastaviti izveštaj koji će biti dostavljen UOP-u, tako da on može da koristi informacije o stečenim poukama i rezultatima za pripremu potencijalnih budućih sličnih akcija.

Rezultat 2: Poboljšani uslovi za poslovanje kroz efikasnije pružanje administrativnih usluga, bolje upravljanje zemljištem i konkretne investicije u manje infrastrukturne projekte

Aktivnost 2.1 Stvaranje povoljnog administrativnog okruženja za investicije u infrastrukturu i poslovanje

Aktivnost 2.1.1 Poboljšanje upravljanja zemljištem kroz razvoj geografskih informacionih sistema i poboljšan pristup geoprostornim podacima

Putem restriktivnog PDP-a Program će pružiti podršku LSU za uvođenje ili nadogradnju geografskih informacionih sistema (GIS) i unošenje urbanističkih dokumenata u Centralni registar planskih dokumenata. Podrška može obuhvatiti: uvođenje GIS-a uz pružanje pomoći za institucionalizaciju GIS-a, nabavku hardvera i softvera, obuku osoblja u lokalnim samoupravama i razvoj osnovnih i specijalizovanih GIS aplikacija; uspostavljanje GIS-a koji je rezultat međuopštinskih partnerstava; razvoj naprednih i inovativnih tematskih GIS aplikacija koje doprinose valorizaciji ekonomskog potencijala lokalnih samouprava.

Paketi bespovratnih sredstava mogu da se kreću od najviše 100.000 evra za pojedinačnog kandidata (jedna LSU) do najviše 150.000 evra za partnerske projekte (međuopštinski

⁶³ Tačan raspon iznosa bespovratnih sredstava i zahteva u pogledu sufinansiranja biće ponovo potvrđen tokom izrade kriterijuma, a usvojiće ga UOP

projekti geografskih informacionih sistema), uz sufinansiranje od najmanje 15% u oba slučaja.⁶⁴ Projekti mogu da traju od 12 do 18 meseci, a biće realizovani u skladu sa metodologijom UNOPS-a za dodelu bespovratnih sredstava.

Kriterijume za podršku će sačiniti UNOPS u konsultaciji sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Republičkim geodetskim zavodom. Kriterijume će odobriti UOP.

Uporedo sa pripremom poziva, za predstavnike opština biće organizovani seminari o primeni GIS-a kako bi se poboljšalo njihovo razumevanje GIS-a i povećalo interesovanje za poziv.

Poziv za dostavljanje koncepata biće objavljen tokom druge polovine prve godine realizacije programa i trajaće najmanje 45 dana. Kriterijumi PDP-a će biti predstavljeni potencijalnim aplikantima kroz najmanje četiri informativne sesije na terenu u saradnji sa regionalnim razvojnim agencijama i putem direktnih kanala komunikacije.

Evaluacija koncepata će trajati najviše dva meseca, a izvršiće je UNOPS. Od opština koje uđu u uži izbor biće zatraženo da dostave kompletnu prijavu projekta u roku od 45 dana.

UNOPS će takođe biti nadležan za evaluaciju kompletnih prijava projekata. Konačno odobravanje projekata koji će biti finansirani biće u nadležnosti UOP-a.

Ova aktivnost će obuhvatiti i tehničku pomoć za korisnike bespovratnih sredstava kako bi uneli raspoloživu urbanističku dokumentaciju opština uključenih u realizaciju programa EU PRO u Centralni registar planskih dokumenata. U slučajevima u kojima je to izvodljivo, urbanistička dokumentacija sačinjena kroz aktivnost 2.1.3 biće uneta u GIS, a potom u Centralni registar planskih dokumenata. To će poboljšati dostupnost podataka za investitore o potencijalnim lokacijama za njihov projekat i za subjekte javnog sektora koji su uključeni u izdavanje građevinskih dozvola.

Sve aktivnosti u vezi sa GIS-om primenjivaće okvir utvrđen Strategijom uspostavljanja infrastrukture prostornih podataka i opštim pravilima za uspostavljanje infrastrukture prostornih informacija u Evropskoj zajednici INSPIRE.

Aktivnost 2.1.2 Izrada urbanističkih planova koji se odnose na ekonomski razvoj

Putem otvorenog PDP-a biće podržani projekti za izradu planova detaljne regulacije (PDR) koji mogu da unaprede ekonomski razvoj. Za ova sredstva mogu konkurisati PDR koji doprinose urbanoj obnovi i regeneraciji, promovisanju braunfield lokacija, planiranju razvoja industrijskih komercijalnih zona, racionalnom korišćenju zemljišta, borbi protiv neplanskog širenja gradova, kvalitetnim urbano-ruralnim javnim površinama i očuvanju kulturnog nasleđa.

U slučajevima u kojima je to moguće, a u sinergiji sa aktivnošću 2.1.1, planovi detaljne regulacije će sadržati dodatne informacije koje omogućavaju GIS aplikacije, kao što su

⁶⁴ Iznosi za raspon bespovratnih sredstava za GIS predloženi su na osnovu iskustava programa koji su prethodili programu EU PRO, kao što je Evropski PROGRES. Iznosi će biti ponovo potvrđeni tokom realizacije, a usvojiće ih UOP.

lokacijski uslovi, vrednost nekretnina, zahtevi u vezi sa ulaganjima u komunalnu infrastrukturu. Na ovaj način, jednom uneti u Centralni registar planskih dokumenata, planovi će investitorima ponuditi kvalitetnije informacije.

Kriterijumi poziva će biti usaglašeni sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, a odobriće ih UOP. Svaki paket bespovratnih sredstava može iznositi najviše 15.000 evra, uz sufinansiranje od 10%.⁶⁵ Svaki projekat može da traje najviše 18 meseci, a realizovaće se primenom UNOPS-ove metodologije za dodelu bespovratnih sredstava. Poziv će biti otvoren najviše 45 dana, a program će, u koordinaciji sa RRA, sprovoditi aktivnosti za promovisanje poziva među korisnicima.

Tim UNOPS-a će ocenjivati predloge projekata. Konačnu odluku o finansiranju će donositi UOP.

U okviru ove aktivnosti, Program će takođe pružiti pomoć Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture za uvođenje elektronskog sistema za odobravanje planske dokumentacije.

Aktivnost 2.1.3 Izrada projektne tehničke dokumentacije za projekte koji doprinose ekonomskom razvoju

Javni poziv za izradu projektne tehničke dokumentacije biće stalno otvoren u periodu od najmanje 12 meseci. LSU će moći da konkurišu za izradu tehničke dokumentacije za javnu infrastrukturu kojom se poboljšavaju uslovi za nove investicije i razvoj lokalne privrede.

Tim EU PRO će sačiniti kriterijume za odabir u saradnji sa resornim ministarstvom, RAS i PIMO, dok će UOP biti nadležan za odobravanje poziva. Pojedinačni paketi bespovratnih sredstava za ovu aktivnost procenjuju se na 30.000 evra, uz 10% sufinansiranja.⁶⁶ Projekti mogu da traju od 12 do 18 meseci, a biće realizovani primenom UNOPS-ove metodologije za dodelu bespovratnih sredstava.

UNOPS će ocenjivati primljene projekte na svakih šest meseci i podnositi preporuke za finansiranje UOP-u, najmanje dva puta godišnje.

Aktivnost 2.2 Razvoj/poboljšanje infrastrukture manjeg obima koja ima ekonomski uticaj na lokalnom nivou

Kroz ovu aktivnost lokalne samouprave će dobiti podršku da osmisle i realizuju projekte javne infrastrukture manjeg obima koji će obezbediti odgovarajuće uslove za investitore koji su već prisutni u LSU kako bi proširili svoje delatnosti, ili za nove investitore koji su pokazali nameru da razvijaju poslovanje. Aktivnost će biti usmerena na infrastrukturno opremanje industrijskih zona, ali će obuhvatiti i druge infrastrukturne intervencije za koje je očigledno da bi omogućile ekonomski rast i zapošljavanje, kao što je adaptacija objekata biznis inkubator centara, tehnoloških parkova itd. Opštine sa projektima od velikog značaja, za koje

⁶⁵ Predloženi iznos za bespovratna sredstva zasniva se na iskustvima programa koji su prethodili programu EU PRO, kao i na tržišnim cenama za izradu planske dokumentacije u vreme pripreme ovog dokumenta. Stvarne iznose će odobriti UOP.

⁶⁶ Stvarne iznose bespovratnih sredstava i zahteva u pogledu sufinansiranja verifikovaće UOP

nedostaju delovi tehničke dokumentacije, biće podstaknute da konkurišu za podršku u okviru aktivnosti 2.1.3.

Tokom početne faze tim Programa će, u saradnji sa Ministarstvom privrede, definisati kriterijume izbora za PDP, koji će biti stalno otvoren barem 24 meseca. Kriterijumi mogu da obuhvataju interesovanje potencijalnog investitora, vrednost investicije, broj novih radnih mesta, tržišnu orijentaciju investitora (domaće tržište/izvoz), spremnost lokacije za izgradnju (vlasništvo, stepen pripremljenosti planske i tehničke dokumentacije). Budžeti projekata će iznositi između 200.000 i 1.000.000 evra, uz sufinansiranje od najmanje 15%.⁶⁷

Tim UNOPS-a će, zajedno sa predstavnicima UOP-a u svojstvu posmatrača, ocenjivati primljene projekte i podnositi preporuke za finansiranje UOP-u najmanje dva puta godišnje ili *ad hoc*, ako je hitno. Konačno odobrenje projekata biće u nadležnosti UOP-a.

Projekti će se realizovati, u periodu od 12 meseci, u skladu sa UNOPS-ovom metodologijom dodele bespovratnih sredstava.⁶⁸

Inženjerski tim Programa će redovno pratiti realizaciju projekata i pružati savetodavne usluge/obuku uz rad za opštinske projektne timove kako bi se obezbedilo efikasno sprovođenje i dodatno povećala sposobnost LSU da upravljaju infrastrukturnim projektima.

Program će ispitati načine da se ojača uticaj ove aktivnosti kroz sinergiju sa drugim aktivnostima, pre svega onim koje se odnose na podršku malim i srednjim preduzećima i OPP.

Rezultat 3: Bolja socijalna kohezija i unapređeni životni uslovi kroz poboljšanje javne infrastrukture manjih razmera i unapređenje društvenih odnosa.

Aktivnost 3.1 Podrška projektima za poboljšanje uslova života i kvaliteta javne infrastrukture u opštinama

Ova aktivnost obuhvata program dodele bespovratnih sredstava za realizaciju opštinskih projekata socijalne infrastrukture koji doprinose poboljšanju uslova života. Ona će se sprovesti u saradnji sa PIMO.⁶⁹ Program će koristiti metodologiju i kriterijume PIMO za ocenu prikupljenih potreba opština kao i stepena spremnosti projekata kao osnovu za pripremu poziva. Ključni preduslov za sve kandidate biće spremnost za gradnju – jasno vlasništvo i uredna građevinska dozvola. Vrste projekata koji mogu da konkurišu za ova sredstva su:

- sva javna infrastruktura koja će doprineti boljim uslovima života (škole, bolnice ili zdravstvene ustanove, obdaništa, vodovodi, drugi objekti javne namene),
- zaštita životne sredine, unapređenje upravljanja čvrstim otpadom, prečišćavanje otpadnih voda, smanjenje zagađenja i unapređenje energetske efikasnosti,

⁶⁷ Stvarni iznosi i zahtevi za sufinansiranje biće ponovo potvrđeni tokom izrade kriterijuma, a usvojiće ih UOP

⁶⁸ Metodologija UNOPS-a za dodelu bespovratnih sredstava za infrastrukturne projekte opisana je u odeljku Metodologija

⁶⁹ PIMO je formulisala kriterijume za ocenu stepena spremnosti prikupljenih potreba opština

- poboljšanje uslova života za pripadnike ugroženih grupa, posebno Rome, kroz unapređenje i poboljšanje postojeće socijalne i komunalne infrastrukture.

Obezbeđivanje opreme će takođe biti moguće dokle god ti troškovi ne prelaze 30% ukupne vrednosti bespovratnih sredstava.⁷⁰

Da bi se obezbedile jednake mogućnosti za sve kandidate, kriterijumi će uzeti u obzir nivo razvijenosti opština, sa posebnim fokusom na lokalne samouprave iz treće i četvrte grupe.

Projekti će takođe biti ocenjivani u odnosu na njihov doprinos poboljšanju upravljanja na lokalnom nivou kroz integraciju i primenu načela dobrog upravljanja: odgovornosti, transparentnosti, učešća, nediskriminacije i efikasnosti.

Poziv će biti otvoren 45 dana, a vrednost pojedinačnih paketa bespovratnih sredstava iznosiće do 150.000 evra uz sufinansiranje od najmanje 15%. Projekti mogu trajati do 12 meseci.

Kriterijumi PDP-a će biti predstavljeni potencijalnim aplikantima tokom najmanje pet informativnih sesija na terenu organizovanih u saradnji sa regionalnim razvojnim agencijama i korišćenjem direktnih kanala komunikacije.

Evaluacioni tim javnog poziva sastojaće se od zaposlenih UNOPS-a i predstavnika UOP-a u svojstvu posmatrača. Evaluacija će trajati najviše tri meseca. UOP će potvrditi konačan odabir projekata.

U realizaciji projekata će se primenjivati metodologija UNOPS-a za dodelu bespovratnih sredstava, kojom se jačaju nacionalno vlasništvo i kapaciteti.⁷¹

Pored toga, EU PRO će obezbediti tehničku pomoć za PIMO kako bi unapredila svoje politike i procedure za sprovođenje sličnih programa za dodelu bespovratnih sredstava u skladu sa propisima Evropske unije.

Aktivnost 3.2 Podrška projektima kojima se unapređuje međuetnički dijalog i saradnja, poboljšava socijalna kohezija i socijalna integracija u multietničkim zajednicama

Ova aktivnost će se sprovesti u lokalnim samoupravama u kojima etničke manjine čine većinsko stanovništvo ili u onim LSU koje imaju značajan broj posebno ugroženih grupa, kao što su Romi. Intervencija će podrazumevati dodelu bespovratnih sredstava za partnerske projekte LSU i organizacija civilnog društva. Projekti će biti odabrani putem restriktivnog PDP-a i biće usmereni na socijalno uključivanje, integraciju nacionalnih manjina (uključujući i rešavanje pitanja jezičkih barijera) i poboljšanje međuetničkog dijaloga i međukulturalne saradnje.

⁷⁰ Procenat može biti izmenjen uz odobrenje UOP-a

⁷¹ Metodologija UNOPS-a za dodelu bespovratnih sredstava za infrastrukturne projekte opisana je u odeljku Metodologija

Kroz ovu aktivnost takođe će se podržati realizacija projekata podnetih tokom čitavog životnog ciklusa Programa kojima se olakšava sprovođenje nacionalnih politika i unapređuje položaj nacionalnih manjina, uz istovremeno promovisanje socijalne integracije i obezbeđivanje međukulturalnog pristupa. Projekti će biti utvrđeni i osmišljeni u saradnji sa relevantnim nacionalnim institucijama i lokalnim samoupravama u toku prve godine. UOP će verifikovati odobrene projekte. Ova grupa projekata takođe će biti realizovana primenom metodologije za dodelu bespovratnih sredstava, a korisnici ovih sredstava biće OCD, nacionalne ili lokalne institucije.

UOP će odobriti kriterijume Poziva, čiji će nacrt sačiniti tim Programa u saradnji sa resornim ministarstvom (ministarstvima), Koordinacionim telom Vlade Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, poverenikom za zaštitu ravnopravnosti i drugim nacionalnim institucijama koje rade na pitanjima socijalne inkluzije, ljudskih i manjinskih prava. Iznosi bespovratnih sredstava će se kretati od 10.000 do 15.000 evra, uz najmanje 10% sufinansiranja.

Poziv će imati dve faze: prvu za pripremu koncepta, koja će trajati najviše 45 dana, i drugu za izradu kompletnih prijava projekata, koja neće biti duža od 30 dana. Evaluaciju podnetih prijava će raditi UNOPS i ona će trajati najviše dva meseca. UOP će potvrditi konačan odabir projekata.

3 Pretpostavke i rizici

3.1 Pretpostavke na različitim nivoima

<i>Stavka</i>	<i>Pretpostavka</i>	<i>Procena</i>
1	Srbija je i dalje politički stabilna i nastavlja da neguje odnose sa EU	Broj građana Srbije koji su za pristupanje EU porastao je sa 41% u junu 2016. godine na 47% u decembru 2016. godine, ⁷² dok se Vlada obavezala da sprovede reforme od značaja za proces evropskih integracija.
2	Vlada je posvećena stvaranju okruženja koje je povoljnije za poslovanje, ulaganja u privredu i promovisanje malih i srednjih preduzeća	Strategija Srbije za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015–2020. godine usaglašena je sa politikom EU. ⁷³ Težište strategije je na unapređenju poslovne klime, unapređenju pristupa izvorima finansiranja, kontinuiranom razvoju ljudskih resursa i jačanju održivosti i konkurentnosti malih i srednjih preduzeća. U dokumentu se takođe navode koraci koje bi trebalo preduzeti da se obezbedi bolji pristup novim tržištima, ojača preduzetnički duh i podstaknu žene, mladi preduzetnici i socijalno preduzetništvo. Akcionim planom predviđene su mere koje se odnose na promovisanje malih i srednjih preduzeća i ulaganja u

⁷² <http://www.seio.gov.rs/eng/news/357/189/335/details/47-of-citizens-support-serbian-membership-to-the-eu/>

⁷³ http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/01/Strategija-I-Plan_eng_poslednje.pdf

		privredu.
3	Područja u kojima se sprovodi Program su i dalje stabilna, bez međuetničkih i unutaretničkih/političkih napetosti	Srbija je ratifikovala sve glavne međunarodne instrumente o ljudskim pravima, mada je potrebno poboljšati sprovođenje nekih od njih. ⁷⁴ Osim toga, pravni okvir koji se odnosi na zaštitu manjina i kulturnih prava postoji i generalno se poštuje, u skladu sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, čija je Srbija potpisnica. Potrebno je da dođe do daljih poboljšanja u sprovođenju politika i njihove doslednije primene, uz istovremeno angažovanje na smanjivanju regionalnih razlika, posebno u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika i pristupa medijima ⁷⁵ Dosadašnje iskustvo UNOPS-a u realizaciji projekata koje finansiraju Evropska unija i Vlada Švajcarske, u saradnji sa Vladom Srbije i lokalnim samoupravama, pokazuje da su inicijative poput ovog programa bile uspešne u smanjenju napetosti, kroz fokusiranje na razvojna pitanja i procese od zajedničkog interesa za sve zainteresovane strane. Kao agencija Ujedinjenih nacija, UNOPS može da garantuje nepristrasnost u pristupu svim zainteresovanim stranama.
4	Srbija nastavlja sa aktivnostima na planu makro i mikroekonomije, uz zabeležene pozitivne trendove u smislu povećanja zaposlenosti i izvozne orijentacije	Iako se privreda i dalje suočava sa izazovima, reformski orijentisana politika počinje da donosi rezultate kroz poboljšane izgleda za rast, bolji suvereni kreditni rejting i unapređeno poslovno okruženje. Kao rezultat toga makroekonomska stabilnost se popravila, a privreda je ponovo počela da raste, ranije nego što se očekivalo. Prvi program Srbije za zapošljavanje i socijalne reforme označio je važan korak u rešavanju izazova politika u oblastima zapošljavanja i socijalne zaštite. Zabeleženi su pozitivni trendovi u smislu povećanja zaposlenosti, dok je zemlja nastavila da beleži rezultate u izvozu, a pokrivenost uvoza roba i usluga izvozom se povećala, što je dovelo do smanjenja spoljnotrgovinskog i deficita tekućeg računa platnog bilansa. ⁷⁶
5	Ključne zainteresovane strane Programa aktivno saraduju u sprovođenju aktivnosti	SEIO ⁷⁷ , koja je bila nacionalni koordinator IPA sredstava, vodila je konsultacije tokom pripreme Programa i uspostavila veze s resornim ministarstvima (Ministarstvo privrede i Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima) u vezi sa konkretnim aktivnostima, koje sve proističu iz nacionalnih strategija i akcionih planova. Ministarstvo za evropske integracije, koje je preuzelo nadležnosti Kancelarije za evropske integracije, imenovaće predsednika Upravnog odbora Programa i ostaje ključni koordinator nacionalnih

⁷⁴ Izveštaj EK za Srbiju za 2016. godinu⁷⁵ Ibid⁷⁶ Ibid⁷⁷ Ministarstvo za evropske integracije nakon izmena i dopuna Zakona o ministarstvima od juna 2017. godine

		<p>institucija.</p> <p>Tokom početnog perioda, tim Programa će predstaviti aktivnosti, uloge i nadležnosti ostalim zainteresovanim stranama, stavljajući naglasak na prednosti za direktne korisnike, na taj način doprinoseći osećaju vlasništva i podstičući aktivnu saradnju u cilju sprovođenja aktivnosti.</p>
6	<p>LSU pokazuju jasnu opredeljenost za razvoj i/ili unapređenje svojih kapaciteta za pružanje usluga poslovnim investitorima, istovremeno nastojeći da povećaju socijalnu koheziju</p>	<p>Strategijom za reformu javne uprave kao i Strategijom stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave predviđeno je jačanje kapaciteta opštinskih uprava, kao ključni faktor za uspostavljanje sistema standarda za bolje usluge koje pružaju građanima i privrednim subjektima. Zakonom o socijalnoj zaštiti predviđeno je da svaka LSU mora da ustanovi mere i aktivnosti za podsticanje i razvoj postojećih i novih usluga socijalne zaštite u cilju unapređenja socijalne uključenosti. Na kraju, konsultacije koje je vodila Kancelarija za evropske integracije u izradi nacрта ovog programa potvrdile su da su LSU opredeljene za jačanje svojih kapaciteta i bolju socijalnu koheziju.</p>
7	<p>MSP su opredeljena da usvoje nove tehnologije kao put ka većoj produktivnosti</p>	<p>Sektor MSP obezbeđuje 70% zaposlenosti u zemlji, međutim, kao posledica ekonomske stagnacije, broj preduzeća je u opadanju, a samim tim i stopa zaposlenosti. Prema Izveštaju EU o napretku Srbije za 2016. godinu⁷⁸ postignut je izvestan napredak kada je reč o podršci malim i srednjim preduzećima, ali i dalje postoje neki izazovi: nepredvidivo poslovno okruženje, veliki parafiskalni nameti, kao i težak i skup pristup finansiranju.</p> <p>Ulaganje u nove tehnologije i dalje je jedna od ključnih prepreka za razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i očuvanje radnih mesta. Mnogim preduzećima potrebne su specifične veštine i stručna znanja za uvođenje ili unapređenje tehnologije ili razvoj novih proizvoda koja se mogu steći samo izvan preduzeća. Osim toga, kad razviju ili unaprede proizvode, nemaju međunarodne veze, potvrde o kvalitetu i vidljivost svojih proizvoda. Ovim preduzećima su potrebna specifična stručna znanja da ojačaju poziciju na tržištu i povećaju izgleda za dobijanje kredita od banaka. Rezultati sličnih programa su pokazali da je, kada su im bile obezbeđene takve usluge, 74% podržanih preduzeća povećalo promet, 56% podiglo svoju produktivnost a 67% povećalo broj zaposlenih.⁷⁹</p>
8	<p>Nepovoljni vremenski uslovi i druge prirodne nepogode mogu da odlože, ali neće ugroziti</p>	<p>Veliki deo teritorije obuhvaćene Programom izložen je nepovoljnim vremenskim uslovima: snežnim padavinama, sušama i poplavama. Pored toga, postoji mali rizik od zemljotresa, posebno u oblasti Kopaonika i</p>

⁷⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

⁷⁹ Program podrške EBRD-a malim i srednjim preduzećima u Srbiji realizovan je 2012–2014. godine

	cilj i svrhu Programa	Preševskoj dolini. U planove rada biće uključena odgovarajuća odstupanja za nepovoljne vremenske uslove, a korišće se tehnološki napredni načini gradnje i materijali. U slučaju velikih prirodnih nepogoda aktivnosti u okviru EU PRO mogu da budu modifikovane u konsultacijama sa donatorom i Vladom.
9	Dovoljan broj investitora je zainteresovan za razvoj poslovanja u programskim opštinama	Zakonom o ulaganjima iz 2015. godine dat je pravni okvir za investicije, utvrđeni su republički i lokalni subjekti nadležni da pruže podršku investitorima, te postavljeni kriterijumi za davanje subvencija i podsticaja. Osim toga, Vlada Srbije u Programu ekonomskih reformi za period 2017–2019. godine (ERP) definiše niz strukturnih reformi sa ciljem da se očuva makroekonomska stabilnost i doprinese stvaranju stabilnog i predvidivog poslovnog okruženja, što bi s druge strane omogućilo dalji ekonomski rast i otvaranje radnih mesta. ERP još jednom potvrđuje opredeljenost Vlade da podstiče privatne investicije, preduzetništvo, inovacije i razvoj ekonomije zasnovane na znanju.
10	Izmenе zakonodavstva neće negativno uticati na realizaciju Programa	Kao potencijalna država članica EU Srbija bi trebalo da se usklađuje sa zakonodavstvom Unije i stoga će sve nove politike biti u skladu sa okvirom za pregovore o pristupanju.

3.2 Rizici

	Rizik	Verovatnoća	Verovatni uticaj	Mere za ublažavanje
1	Slabi kapaciteti opština uključenih u Program, institucija, MSP, civilnog društva i drugih organizacija mogu da dovedu do nemogućnosti Programa da obezbedi održivost projekata, smanje efikasnost i delotvornost Programa i otežaju ispunjavanje njegovih ciljeva	Velika	Srednji/Veliki	EU PRO će biti realizovan u 99 opština, od kojih je 44 devastirano ili nedovoljno razvijeno. Intenzivna komunikacija i podizanje nivoa svesti o Programu, njegovim ciljevima i metodologiji biće sprovedeni tokom prvih šest meseci realizacije, kako bi se osiguralo široko razumevanje među ključnim stranama i korisnicima. Osim toga, EU PRO će kontinuirano pratiti i obezbeđivati podršku u radu korisnicima bespovratnih sredstava kako bi se osiguralo razumevanje ugovornih obaveza i realizacija projekata sa raspoloživim budžetom, u dogovorenom vremenskom okviru i obimu. Evaluacija predloga projekata vršiće se

				<p>u skladu sa internim aktima UNOPS-a,⁸⁰ a obuhvataće proveru projekata kroz terenske posete kandidatima, čime će se prostor za sklapanje ugovora sa subjektima čiji su kapaciteti slabi svesti na najmanju moguću meru. Prisustvo na terenu, koje može da bude ograničeno usled raspoloživih resursa, takođe će dati mogućnost za ostvarivanje bližeg kontakta i podizanje nivoa svesti među korisnicima.</p> <p>Naposletku, postavljanje jasne granice dozvoljenih odstupanja i ispoljavanje spremnosti da se otkažu projekti koji nisu u skladu sa ugovorom, aktiviranje rezervnih lista projekata i korišćenje lokalnih jezika u komunikaciji sa korisnicima takođe će doprineti ublažavanju ovog rizika.</p>
2	Neke zainteresovane strane ili lokalni korisnici mogu da vrše pritisak u pravcu realizacije određenih projekata, bez odgovarajućeg odabira, kao i da zloupotrebe aktivnosti i rezultate Programa za političku promociju	Velika	Srednji/Veliki	<p>Odabir projekata za finansiranje vršiće se kroz pravičan, transparentan i konkurentan proces, u skladu sa Programskim dokumentom i internim aktima UNOPS-a. Detalji poziva će biti jasno saopšteni svim zainteresovanim stranama i korisnicima.</p>
3	Program će dodeliti veliki broj paketa bespovratnih sredstava i sprovoditi složene postupke nabavke, što bi moglo negativno da utiče na dinamiku realizacije, kao i na troškove i izvršenje	Velika	Srednji/Veliki	<p>Ovaj rizik će biti ublažen preciznim planiranjem, uzimajući u obzir međusobne uslovljenosti aktivnosti i obezbeđivanjem sinergija između njih, kako radi Programa, tako i radi uključenih strana. Pored toga, Program će imati fleksibilnost da koristi postupak direktne nabavke, čiju primenu opravdava ekonomija obima. Naposljetku, metodologija dodele bespovratnih sredstava obuhvata i snažan mehanizam praćenja i savetodavnu podršku, a zahtevaće i intenzivan rad na terenu sa različitim zainteresovanim stranama.</p>
4	Promene u rukovodećim strukturama opština ili	Velika	Srednji	<p>Ukoliko bi parlamentarni izbori bili raspisani ili održani tokom trajanja Programa EU PRO, tim će planirati</p>

⁸⁰ I Standardna operativna procedura UNOPS-a Srbija kada je reč o pozivima za dostavljanje predloga projekata

	pregrupisavanje lokalnih političkih snaga mogu ugroziti realizaciju Programa			odnosno preformulisati aktivnosti kako bi se uticaj na ostvarivanje rezultata, obim i budžet sveo na najmanju meru, dok će intervencije biti fokusirane na prioritete koje su utvrdile različite zainteresovane strane, bez obzira na njihovu političku pripadnost. U zavisnosti od faze realizacije Programa, to vreme bi moglo da se koristi i za aktivnosti procene, planiranja ili praćenja/evaluacije. Osim toga, komunikacija će biti usmerena na predstavljanje Programa širokoj javnosti, u nastojanju da se stvori pritisak građana u pravcu njegove realizacije. Posle izbora ili posle pregrupisavanja lokalnih političkih snaga biće preduzeti dodatni naponi u oblasti komunikacija kako bi se brzo uspostavili odnosi sa novoizabranim rukovodstvom. EU PRO će raditi sa svim legalno izabranim političkim partijama u svakoj opštini.
5	Projekti koje će finansirati Program biće izabrani na konkursima, a prioritet će dobiti oni koji pokazuju potencijal za ostvarivanje većeg uticaja. Shodno tome, manje opštine možda nisu u poziciji da se takmiče za finansiranje sa gradovima i većim lokalnim samoupravama, što može dovesti do gubitka interesovanja za saradnju sa Programom.	Velika	Srednji	Dok će neke aktivnosti, kao što je podrška za projekte ekonomske infrastrukture, biti pokretane na osnovu potencijalnog uticaja, postoje aktivnosti (i programi za dodelu bespovratnih sredstava) gde će biti moguće uzeti u obzir nivo razvijenosti LSU. Na primer, kriterijumi za izbor projekata socijalne infrastrukture obuhvatiće i nivo razvijenosti lokalnih samouprava da bi se podstaklo prijavljivanje projekata iz manjih opština. Pored toga, Program u nekim aktivnostima obuhvata i tehničku pomoć, a uz to, aktivnosti socijalnog uključivanja i socijalne kohezije prvenstveno će biti usmerene na slabije razvijena područja.
6	Rad na terenu i komunikacija/vidljivost ciljeva, rezultata i aktivnosti Programa mogu da budu otežani usled veličine geografskog područja	Velika	Srednji	Tim za komunikaciju će pripremiti detaljan plan za rad na terenu, koji će biti intenzivan u prvih šest meseci realizacije i nastavljen snažnim tempom nakon što budu objavljeni pozivi za dostavljanje predloga projekata. Osim toga, uz dobro

	koje Program pokriva			prisustvo na terenu zaposlenih odgovarajućih profila i pružanje tehničke pomoći i savetodavnih usluga korisnicima, ovaj rizik će biti ublažen.
7	Preopterećenje opština tokom realizacije odnosno istovremeno započinjanje nekoliko dugotrajnih aktivnosti mogu biti problem usled slabih kapaciteta i dovesti do manjeg broja i slabijeg kvaliteta projektnih prijava, kao i nedostatka interesovanja za Program	Srednja/Velika	Srednji	Jedna od mogućih mera za ublažavanje ovog rizika je usvajanje različitih pristupa za „jake“ i „slabe“ opštine koje možda nemaju iste kapacitete (npr. nemaju jednake ljudske i finansijske resurse, problemi su različite ozbiljnosti i sl.). Drugi pristupi mogu obuhvatiti odgovarajuće planiranje različitih poziva, obezbeđivanje veće tehničke pomoći za neke lokalne samouprave (npr. one koje su devastirane ili nedovoljno razvijene), uključivanje povoljnih kriterijuma u pozive za „slabije“ LSU ili osmišljavanje aktivnosti koje koriste samo „slabijim“ LSU, objavljivanje poziva određenim redosledom... Osim toga, planovi Programa treba da budu realni i koordinirani između sektora. Programske aktivnosti treba izbegavati tokom početnog perioda, kada u fokusu treba da budu proizvodi za upravljanje i konsultacije sa zainteresovanim stranama.
8	Gradonačelnici, predsednici opština i opštinsko rukovodstvo ne podržavaju timove zadužene za izradu i realizaciju predloga projekata (kao što su kancelarije za lokalni ekonomski razvoj), što može dovesti do smanjene delotvornosti u sprovođenju Programa i otežati postizanje rezultata	Srednja/Velika	Srednji	Program će direktno komunicirati sa gradonačelnicima/predsednicima/cama opština i opštinskim rukovodstvom kako bi objasnili razloge i metodologiju za realizaciju programa. Pored toga, u prvih šest meseci biće organizovana snažna promocija Programa kod svih relevantnih zainteresovanih strana i strana uključenih u realizaciju, iz istog razloga. U slučajevima gde je to relevantno, Program će predložiti potpisivanje pisanih sporazuma, kao što je MoR, kako bi se osiguralo jače lokalno vlasništvo i angažovanje.
9	Neka od malih i srednjih preduzeća koja će ispunjavati uslove za dobijanje podrške mogu imati negativan uticaj na životnu sredinu	Srednja	Srednji	Kod kriterijuma za PDP posebna pažnja će se posvetiti ekološkoj, finansijskoj i institucionalnoj održivosti projekata. Osim toga, EU PRO tim će sarađivati sa relevantnim institucijama kako bi poboljšao održivost čitave akcije.

1 0	Povećana aktivnost donatora i nedostatak saradnje sa drugim projektima i programima na terenu mogu dovesti do konfuzije u opštinskim strukturama ili preklapanja	Srednja	Srednji	EU PRO tim će održati široke konsultacije sa relevantnim donatorima/projektima pre početka i tokom realizacije radi sprečavanja predviđenih poteškoća. Sastanci Upravnog odbora Programa mogu olakšati ovu diskusiju i koordinaciju.
1 1	Mala i srednja preduzeća koja su prethodno dobila podršku donatora za pokretanje preduzeća često imaju probleme sa održivošću i ne mogu da održe aktivnosti/osiguraju samofinansiranje usled nedostatka upravljačkih i organizacionih kapaciteta	Srednja	Srednji	Kriterijumi za PDP će garantovati da samo oni subjekti koji imaju dobre poslovne planove budu uzeti u obzir za donaciju opreme ili pružanje usluga. Pored toga, tokom faze priprema i realizacije Program će pružiti tehničku pomoć i savete MSP o tome kako da maksimalno povećaju delotvornost bespovratnih sredstava i osiguraju održivost aktivnosti.
1 2	Angažovanje stručnjaka iz niza različitih oblasti, u cilju pružanja tehničke podrške LSU, može da bude komplikovano usled specifičnosti zadataka, što može da utiče na trajanje aktivnosti, ali ne bi ugrozilo svrhu i rezultate Programa	Srednja	Srednji	Svi interni i eksterni resursi biće pažljivo isplanirani. UNOPS je međunarodna organizacija koja nudi konkurentne uslove za angažovanje lokalnih kadrova. UNOPS će angažovati zaposlene Programa EU PRO putem javnog konkursa. Za oglašavanje slobodnih radnih mesta biće korišćene razne alatke, uključujući i oglase na internet stranicama relevantnih profesionalnih udruženja.
1 3	Opštine angažuju konsultante koji sebe poistovećuju sa zaposlenima Programa, što može da dovede do konfuzije i pogrešnog tumačenja mandata Programa	Srednja	Srednji	Tim za komunikaciju će pripremiti poruke koje će se stalno koristiti u komunikaciji sa svim zainteresovanim stranama i ponavljati ih tokom svih informativnih sesija, na svojoj internet stranici, kao i u kriterijumima samog PDP-a.

4 Realizacija

Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge izabrana je za indirektno upravljanje Programom putem poziva za izražavanje interesa,⁸¹ u organizaciji Delegacije Evropske unije, u saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije Republike Srbije⁸² u julu 2016. Sredstva su obezbeđena iz Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) za period 2014–2020. godine.

4.1 Metodologija

Sve EU PRO aktivnosti sprovodiće se u partnerstvu sa Vladom Srbije, u saradnji sa republičkim i lokalnim institucijama, uz poštovanje nacionalnih strategija, zakona i relevantnih razvojnih dokumenata. Time će se obezbediti nacionalno vlasništvo i pomoći da se razviju nacionalni kapaciteti. UNOPS će imati ukupnu odgovornost za rezultate, pratiti realizaciju Programa i pružati podršku, a takođe i obezbediti kvalitetnu vidljivost pomoći Evropske unije.

Projekti će se dodeljivati putem otvorenih i restriktivnih **poziva za dostavljanje predloga projekata**, kao što je opisano u odeljku Aktivnosti, što su transparentni načini izbora, kojima se poštuje pravičnost i integritet. Tim Programa će pripremiti kriterijume za konkretne pozive u konsultacijama sa nacionalnim zainteresovanim stranama. Pozivi će biti objavljeni nakon što ih odobri UOP.

Biće uloženi napor da se dođe do potencijalnih korisnika i biće uzete u obzir specifičnosti svake ciljne grupe.

Predlozi će se ocenjivati i rangirati prema broju bodova, nakon čega će UOP-u biti sačinjena lista projekata preporučenih za finansiranje. UOP razmatra preporuke i donosi konačne odluke o finansiranju predloga.

UNOPS-ova **metodologija dodele bespovratnih sredstava**, koja je jedan od dokazanih pristupa za obezbeđivanje nacionalnog vlasništva, obuhvata sledeće.

1. Lokalni i nacionalni partneri vode realizaciju, pri čemu UNOPS ima savetodavnu i ulogu praćenja realizacije. Kada su korisnici bespovratnih sredstava subjekti javnog sektora, Program će tražiti strogo poštovanje postupaka javnih nabavki, a u drugim slučajevima će insistirati da se nabavke sprovedu kroz pošten, transparentan i konkurentan proces.
2. Poštovanje sporazuma o praćenju i izveštavanju, ulogama i odgovornostima u vezi sa projektima.
3. Plaćanja se vrše po podnošenju dokaza o ostvarenju ključnih aktivnosti, nakon što tim UNOPS-a izvrši pregled i proveru. Posete radi praćenja realizacije omogućavaju ocenu napretka, razmatranje realizacije, izazova, stečenih pouka i dogovor o narednim koracima, kroz mentorstvo na radnom mestu.

⁸¹ Kriterijumi su se odnosili na odgovarajuće administrativne, finansijske i tehničke kapacitete, kvalitet koncepta (uključujući relevantnost); usaglašenost sa ciljevima, rezultatima i aktivnostima akcije, očekivani uticaj; održivost i troškovnu efikasnost

⁸² Ministarstvo za evropske integracije nakon izmena i dopuna Zakona o ministarstvima od juna 2017. godine

4. Zaštita finansijske imovine i evidentiranje sufinansiranja, jer korisnici bespovratnih sredstava moraju da otvore podračune za projekte koje je odobrio UOP i za koje su sklopljeni ugovori sa UNOPS-om, nakon čega oni ne mogu da blokiraju dodeljena sredstva.⁸³
5. Podrška malim i srednjim preduzećima za nabavku opreme sprovodiće se na osnovu prilagođene metodologije za dodelu bespovratnih sredstava, sačinjene i pilotirane u okviru programa Evropski PROGRES, kojom je osiguran pošten, transparentan i konkurentan proces nabavki, predviđeno korišćenje nabavljene opreme i zaštita od zloupotrebe date podrške.

Prilikom dodele bespovratnih sredstava za infrastrukturu, ugovori se zasnivaju na modalitetima Međunarodne federacije inženjera konsultanata (FIDIC)⁸⁴ kako bi se osiguralo da opštine ne moraju da ponavljaju merenja i plaćanja nakon što su radovi ugovoreni.

U nekim slučajevima, kada je potrebna veća efikasnost, možda će biti neophodno da UNOPS preuzme direktnu realizaciju projekata.

EU PRO će u početku zadržati kancelarije u Vranju, Nišu, Novom Pazaru i Beogradu⁸⁵ kako bi se osigurala najefikasnija realizacija i praćenje Programa sa odgovarajućim brojem zaposlenih. U zavisnosti od geografske distribucije aktivnosti i (odobrenih) projekata, Program će, ako je potrebno, u konsultacijama sa DEU i UOP-om razmotriti otvaranje dodatnih i/ili reorganizaciju postojećih kancelarija. Biće istražene i mogućnosti za privremeno korišćenje poslovnog prostora LSU ili RRA. Održavanje ove fleksibilnosti u pogledu organizacije kancelarija je važno jer će omogućiti Programu da osigura logističku efikasnost, dok je odgovarajući pristup ključnim projektima i korisnicima takođe važan za delotvornost.

4.2 Materijalna i nematerijalna sredstva

Sredstva donatora će pokriti sve prihvatljive troškove Programa kao što je navedeno u ANEKSU II – Opšti uslovi za ugovore o dodeli bespovratnih sredstava za spoljne akcije koje finansira Evropska unija ili sporazume sa Delegacijom u ugovornom formatu PAGoDA 2, uključujući:

- programske aktivnosti,
- ljudske resurse,
- kancelarije i IT opremu,
- logistiku (putovanja i prevoz),
- vidljivost.

Uz pune konsultacije sa DEU i njeno odobrenje, vozila, nameštaj i oprema iz postojećih programa koje finansira EU mogu se preneti na EU PRO ili otuđiti u skladu sa standardnim procedurama.

⁸³ Jedan od ključnih rizika kada je u pitanju saradnja sa lokalnim samoupravama u Srbiji

⁸⁴ Skraćena forma ugovora za projekte čija je vrednost manja od milion evra i koji traju manje od jedne godine

⁸⁵ Kancelarije koristi razvojni program Evropski PROGRES, koji finansiraju Evropska unija i Vlada Švajcarske, a sprovodi UNOPS u partnerstvu sa Vladom Srbije

Finansijska i administrativna evidencija će se voditi prema pravilima i procedurama UNOPS-a, korišćenjem sistema dvojnog knjigovodstva. Program će voditi:

- računovodstvenu evidenciju (kompjuterizovanu ili ručno vođenu) iz računovodstvenog sistema UNOPS-a, kao što su glavna knjiga, pomoćne knjige i platni spiskovi, registri osnovnih sredstava itd.,
- dokaze o sprovedenim postupcima nabavke, kao što je tenderska dokumentacija (ponude i izveštaji o ocenjivanju ponuda),
- dokaze o preuzetim obavezama, kao što su ugovori i narudžbenice,
- dokaze o izvršenim uslugama, kao što su usvojeni izveštaji, spiskovi utrošenih radnih sati, karte za prevoz, dokazi o pohađanju seminara, konferencija i kurseva obuke (uključujući odgovarajuću dokumentaciju i materijal koji je dobijen, sertifikate),
- dokaze o prijemu robe, kao što su otpremnice od dobavljača,
- dokaze o nabavci, kao što su fakture i priznanice,
- dokaze o plaćanju, kao što su izvodi sa bankovnih računa, zaduženja, dokazi od podizvođača o izmirenju obaveza,
- za troškove goriva i nafte, zbirni popis pređene kilometraže, troškova goriva i troškova održavanja,
- evidenciju o zaposlenima i platne spiskove, poput ugovora, platnih lista, spiskova utrošenih radnih sati. Za lokalno osoblje koje je angažovano po osnovu ugovora o radu na određeno vreme detaljne podatke o isplaćenim naknadama, uz odgovarajuću potvrdu nadležnog lica na lokalnom nivou, podeljene na bruto platu, doprinose za socijalno osiguranje, osiguranje i neto platu.

4.3 Organizacija i postupci realizacije

Ministarstvo za evropske integracije je Nacionalni IPA koordinator (NIPAK), zadužen za programiranje, pripremu, realizaciju, kao i održivost i efekte ovog programa. Ministarstvo za evropske integracije će takođe predsedavati sastancima Upravnog odbora Programa.

Resorna ministarstva i institucije Vlade Republike Srbije, npr. Ministarstvo privrede, Razvojna agencija Srbije (RAS), regionalne razvojne agencije, privredne komore, Republički geodetski zavod (i njegove filijale na terenu) aktivno će učestvovati u realizaciji aktivnosti u vezi sa rezultatima 1 i 2. Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima (PIMO) i Koordinaciono telo Vlade Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa podržaće aktivnosti u okviru rezultata 3.

Opštine koje učestvuju u Programu iz Mačvanskog, Kolubarskog, Zlatiborskog, Moravičkog, Raškog, Šumadijskog, Pomoravskog, Rasinskog, Podunavskog, Braničevskog, Borskog, Zaječarskog, Topličkog, Nišavskog, Pirotskog, Jablaničkog i Pčinjskog okruga ključne su zainteresovane strane i davaoci finansijskog doprinosa Programu, koje imaju odgovornost da preuzmu vlasništvo nad aktivnostima što se sprovode na njihovoj teritoriji.

Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), agencija koja sprovodi Program, obezbediće snažnu izgradnju kapaciteta u oblasti upravljanja projektima, infrastrukture i

nabavki, što su oblasti ekspertize UNOPS-a u okviru njegovog mandata. Sadašnji menadžer programa Evropski PROGRES nastaviće da vodi ovu akciju i nadležan je za sveukupni nadzor i upravljanje Programom i odgovoran za postizanje ciljeva Programa. On predstavlja Program, daje strateška usmeravanja, prati napredak, odobrava glavne planove i resurse i osigurava koordinaciju. Bilo koje promene viših međunarodnih rukovodilaca Programa ili promene u najužem krugu lokalnih viših rukovodilaca Programa koje se predlažu biće razmatrane i usaglašene sa DEU i predsedavajućim UOP-a pre bilo kakvih aktivnosti, u skladu sa zahtevima svih velikih programa koje finansira EU.

4.4 Trajanje Programa

Program će trajati 36 meseci.

4.5 Upravni odbor Programa

Upravni odbor Programa (UOP) za ovu akciju biće obrazovan tokom početnog perioda, pri čemu će Ministarstvo za evropske integracije dati predsedavajućeg i obezbediti ukupnu koordinaciju. Drugi članovi UOP-a sa pravom glasa biće iz Ministarstva privrede i Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i predstavnici oba donatora. Predstavnici PIMO i RAS i drugih relevantnih nacionalnih institucija, kao što je Stalna konferencija gradova i opština, učestvovalaće u radu UOP-a kao posmatrači.

Tokom početnog perioda UOP će još jednom potvrditi validnost i po potrebi modifikovati Programski dokument i plan rada, potvrditi moguća odstupanja za projekat i skalu za ocenu težine pitanja.

Tokom realizacije Programa EU PRO, UOP će davati jedinstven pravac Programu, uključujući odluke o Programu u celini, odobravanju završenih proizvoda (kao što su izveštaji Programa) i okončanju svake faze, odobravanju zahteva za finansiranje potprojekata, usvajanju vrednosti odstupanja po fazama i započinjanju sledeće faze, postaraće se za efikasno donošenje odluka i proveravati da li se rizicima i problemima adekvatno upravlja, te doprinositi delotvornoj komunikaciji ključnih zainteresovanih strana.

Na kraju Programa UOP će garantovati da su svi proizvodi isporučeni na zadovoljavajući način, potvrditi prihvatanje proizvoda, odobriti završetak izveštaja Programa i starati se o tome da se pitanja, stečene pouke i rizici dokumentuju i proslede odgovarajućem organu, a potom odobriti zaključenje Programa.

UOP će se sastajati jednom u tri meseca kada je u pitanju aktivnost koju finansira EU, ali jednom u šest meseci kada je u pitanju aktivnost koju finansira Vlada Švajcarske, pod idealnim uslovima najkasnije 15 radnih dana od završetka faze Programa. Predsedavajući ili DEU mogu zatražiti vanredne sednice i/ili odlučiti da organizuju konsultacije/glasanje putem elektronske pošte.

Projektni zadatak i modaliteti realizacije zajedničkih upravnih odbora programa za aktivnost koje finansira i EU i Švajcarska biće usaglašeni pre prvog zajedničkog UOP-a.

4.6 Troškovi i plan finansiranja

Budžet Programa je 25 miliona evra. Kao što je dogovoreno sa Delegacijom EU, 500.000 evra iz ovog budžeta je prebačeno u rezervu za nepredviđene situacije, koja će se pretežno koristiti za budžetsku poziciju 1.2.1 Domaći konsultanti – podrška programu. Za povlačenje sredstava iz ove rezerve u partijama od po 100.000 evra, prema potrebi, koristiće se metodologija dopisa kojima se potvrđuje da nema prigovora.

5 Faktori kojima se obezbeđuje održivost

UNOPS-ov pristup održivosti je utemeljen u viziji organizacije „sveta u kome ljudi mogu da žive ispunjen život uz podršku odgovarajuće, održive i otporne i postojeće infrastrukture i efikasno, transparentno korišćenje javnih resursa u nabavkama i upravljanju projektima“. Osim toga, misija UNOPS-a je „da pomogne ljudima da izgrade bolji život, a zemljama da ostvare održivi razvoj“. U skladu sa Strateškim planom UNOPS-a za period 2014–2017. godine, svi pristupi realizaciji se zasnivaju na tri dimenzije održivosti: pravičan ekonomski rast, socijalna pravda i uključivanje, kao i uticaj na životnu sredinu. U 2015. godini UNOPS je bio jedna od prvih organizacija UN koja je uradila svoj Izveštaj o održivosti, primenjujući smernice Globalne inicijative za izveštavanje (GRI).

EU PRO je komplementaran projektu koji će finansirati švajcarska vlada, a koji se fokusira na uključivanje procesa dobrog upravljanja u konkretne aktivnosti (npr. razvoj ili unapređenje lokalne infrastrukture, upravljanje zemljištem i uvođenje GIS-a). Ova sinergija će poboljšati ishode i rezultate obe intervencije, ali i doprineti ukupnoj održivosti, većoj odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti lokalnih samouprava i drugih javnih subjekata, u formulisanju i realizaciji projekata.

Naposletku, jedan od ključnih kriterijuma za izbor bilo kog projekta za finansiranje biće održivost njegovih akcija.

5.1 Socijalni faktori

UNOPS doprinosi socijalnoj održivosti poštujući međunarodne principe ljudskih prava i angažujući lokalne zajednice. Ovaj program će biti realizovan u multietničkim sredinama, a osmišljen je tako da podstakne odgovorne i nediskriminatorne opštinske uprave, pospešujući učešće građana kroz otvorenu komunikaciju i razmenu iskustava između različitih etničkih grupa koje žive na istoj teritoriji. Kroz Program će se unapređivati tolerancija, dijalog i dobra saradnja, ne samo na lokalnom već i na regionalnom i nacionalnom nivou.

EU PRO će takođe unaprediti veštine lokalnih zajednica za stvaranje sopstvenog kulturnog stvaralaštva i svoju promociju. U okviru njegovog trećeg rezultata, putem poziva za podnošenje predloga projekata za organizacije civilnog društva podršku će dobiti konkretni projekti u oblasti socijalne kohezije i međuetničke saradnje. Žene će

biti ekonomski osnažene kroz programe dodele bespovratnih sredstava za mala i srednja preduzeća i prilike za ostvarivanje dodatne zarade.

Ostale aktivnosti programa, kao što je infrastruktura manjih razmera, mogu da budu usredsređene na dostupnost vodosnabdevanja i kanalizacije, komunikacione infrastrukture ili poboljšanje socijalne infrastrukture, uključujući, ali ne ograničavajući se na vrtiće, škole, zdravstvene i kulturne institucije.

5.2 Ekološki faktori

Održivost životne sredine podrazumeva donošenje odluka i preduzimanje radnji koje su u interesu zaštite prirode, sa naglaskom na očuvanje sposobnosti životne sredine da podrži život. UNOPS je formulisao svoju Politiku upravljanja zaštitom životne sredine za infrastrukturu u 2013. godini i kontinuirano nastoji da poboljša praćenje i kontrolu ekoloških uticaja svih projekata, od planiranja do faze izvršenja.

Program će razmotriti kakve efekte bi projekti mogli da imaju na zaštitu životne sredine i pokušaće da se pozabavi ublažavanjem ili otklanjanjem negativnih posledica ljudskog nemara prema životnoj sredini. Osim toga, kad god je to moguće, prednost će dati savremenoj tehnologiji i unapređenim proizvodnim procesima, materijalima lokalnog porekla i koji najmanje štete životnoj sredini, kako bi se smanjio negativan uticaj na nju.

Rekonstrukcija potencijalnih braunfield lokacija i komunalno opremanje grinfild lokacija bi trebalo pozitivno da utiču na zemljište, vazduh i vodu. Zgrade koje će biti izgrađene rezultiraće energetski efikasnim rešenjima, efikasnim korišćenjem vode u kuhinjama/kupatilima i povećanjem otpornosti na prirodne nepogode.

5.3 Ekonomski faktori

Cilj ovog programa je da doprinese ravnomernijem društveno-ekonomskom razvoju Srbije, sa fokusom na poboljšanje životnih prilika za ekstremno siromašnije. Programske aktivnosti su povezane sa relevantnim nacionalnim strategijama ekonomskih reformi i razvoja preduzetništva i konkurentnosti.

Rezultati Programa EU PRO će odrediti strateški pravac u ostvarivanju koherentnog programa pružanja podrške na regionalnom i lokalnom nivou u cilju otvaranja radnih mesta, radne aktivacije, privlačenja znanja i podsticanja ekonomskog razvoja. Stvaranjem koordinirane i delotvornije kombinacije usluga, kao što su finansiranje za mala i srednja preduzeća, pristup kvalitetnim javnim servisima i poslovnoj i socijalnoj infrastrukturi, biće stvoren održiv sistem podrške u nedovoljno razvijenim područjima. Sistem će pomoći preduzećima da prevaziđu izazove sa kojima se trenutno suočavaju i ojačaju izgleda za povećanje produktivnosti i podizanje konkurentnosti na globalnim tržištima.

Biće izvršen pozitivan uticaj na obezbeđivanje egzistencije, jer će širenje i modernizacija MSP dovesti do otvaranja novih radnih mesta i prilika za sticanje dohotka na lokalnom nivou. Što se tiče pravičnosti, koristi od Programa će osetiti svi članovi društva, pošto pristup u

realizaciji Programa ima svoje korene u jednakim mogućnostima za sve. Program će u svojim aktivnostima posebnu pažnju posvetiti manjinama i ugroženim grupama, npr. prilikom izrade kriterijuma za programe dodele bespovratnih sredstava za MSP ili infrastrukturu manjih razmera.

Na makronivou, kapaciteti opštinskih uprava, kao i organizacija za podršku preduzećima za pripremu i realizaciju projekata, pridržavajući se načela dobrog upravljanja, doprineće održivosti.

Konačno, UNOPS za svoje više rukovodioce angažuje domaće stručnjake, što je takođe važan faktor za ekonomsku održivost, jer ne samo što doprinosi otvaranju radnih mesta za lokalno stanovništvo već i koristi znanje koje postoji u lokalnoj sredini.

5.4 Nacionalni kapaciteti

Održivost je garantovana prvenstveno činjenicom da sve aktivnosti EU PRO proističu iz postojećih politika i propisa i definisane su tako da podrže sprovođenje na lokalnom nivou, starajući se da se obezbedi višesektorski razvoj. Na ovaj način Program osigurava održivost na srednji i dugi rok. Na primer, intervencije koje se odnose na mala i srednja preduzeća biće usklađene sa Strategijom za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015–2020. godine, tehnička i urbanistička dokumentacija će se raditi u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, opštinski projekti će morati da budu utemeljeni na lokalnim razvojnim planovima, a aktivnosti socijalnog uključivanja će podržati sprovođenje politike u ovoj oblasti, kao što je Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period 2016–2025. godine.

Nacionalno vlasništvo nad Programom će biti osigurano na nekoliko nivoa: u UOP-u će biti relevantne nacionalne institucije i ključne zainteresovane strane, čime će se obezbediti kontinuirani doprinos i učešće u svim aktivnostima; aktivnosti će se sprovoditi u konsultacijama, a u nekim slučajevima kroz formalizovanu saradnju sa resornim ministarstvima i nacionalnim institucijama; Program će biti sproveden pretežno primenom metodologije za dodelu bespovratnih sredstava kojom se vlasništvo nad (pot)projektima daje korisnicima bespovratnih sredstava.

Program EU PRO će obezbediti da sve politike koje nastanu kao rezultat njegovog sprovođenja osiguraju inkluzivnu pripremu zakonodavstva zasnovanu na dokazima. Takođe, pri izgradnji institucija u okviru ove akcije će se poštovati efektivne linije odgovornosti između institucija (agencija i matičnih institucija), čime će se izbeći bilo koje potencijalno fragmentiranje administracije. Kada je reč o kvalitetu administrativnih usluga, poboljšanjem procedura i standarda doprineće se održivosti aktivnosti i po završetku Programa.

Deo aktivnosti će biti realizovan uz sufinansiranje od strane korisnika jer to jača njihovo vlasništvo i opredeljenost i tako dodatno doprinosi održivosti.

6 Komunikacija i vidljivost

Prvenstveni cilj komunikacije biće taj da promoviše ciljeve Programa, razvojne mogućnosti za korisnike, njegove aktivnosti i rezultate, povezujući svoje ishode sa procesom evropskih integracija. Program će tako doprineti poboljšanju ukupne vidljivosti podrške Evropske unije Srbiji, ali i boljoj informisanosti javnosti o vrednostima EU. Takav pristup bi na kraju trebalo da dovede do boljeg razumevanja procesa pristupanja EU.

Strategija Programa za komunikaciju i vidljivost će biti pripremljena tokom početne faze, u skladu sa Priručnikom za komunikaciju i vidljivost spoljnih aktivnosti Evropske unije⁸⁶ i u konsultacijama sa DEU, Ministarstvom za evropske integracije Republike Srbije i ključnim zainteresovanim stranama. Strategijom će se utvrditi detalji u vezi sa ciljevima i principima komunikacije, ciljne grupe, alat i tehnike koje treba koristiti za rad na terenu, ključne poruke, pristup praćenju i evaluaciji, kao i raspoloživi resursi. Jedan odeljak će biti posvećen rizicima, kao i pristupu kriznoj komunikaciji.

Sve aktivnosti komunikacije će biti predstavljene u opštem Akcionom planu komunikacije, koji će služiti kao osnova za detaljne kvartalne planove. Ipak, prvih šest meseci realizacije Programa biće od ključnog značaja za distribuciju informacija prema inovativnom i intenzivnom planu za terenski rad sa 99 opština koje učestvuju u Programu. Za takav pristup će biti potreban dobar komunikacioni tim, ali i prisustvo na terenu.

Zastava EU će zauzimati vidno mesto u logotipu Programa, dok će ukupna vidljivost EU biti poboljšana tablama koje se u svrhu vidljivosti postavljaju na mesta infrastrukturnih projekata, kao i brendiranjem opreme donirane korisnicima.

Organizacija događaja i poseta visokih zvaničnika DEU i Vlade Srbije lokacijama projekata, svečanosti primopredaje objekata i rad sa medijima putem sastanaka, putovanja i obezbeđivanja različitih multimedijalnih priloga biće među glavnim aktivnostima za obaveštavanje šire javnosti o dostignućima Programa.⁸⁷ Informacije o učincima, ishodima i rezultatima Programa takođe će se distribuirati putem kanala društvenih mreža, internet stranice i biltena. Biće istražene mogućnosti da se uspostavi partnerstvo sa emiterom koji ima nacionalnu frekvenciju ili sa javnim informativnim servisom, Radio-televizijom Srbije. To će dovesti do širenja svesti o podršci EU Srbiji, kao i o potencijalima opština.

Tim za komunikaciju će pripremati mesečne, kvartalne, godišnje i završne izveštaje, koji će biti integrisani u izveštaje Programa. Ostali izveštaji, kao što su pripremni materijali za sastanke/posete na visokom nivou, analize i teze za izlaganja, mogu se sačinjavati na zahtev donatora ili Ministarstva za evropske integracije.

Praćenje i evaluacija aktivnosti komunikacije mogu da obuhvate⁸⁸ ali se ne ograničavaju na: merenje obima i tona medijskog izveštavanja i broja poseta internet stranici, broj pratilaca

⁸⁶ Priručnik za komunikaciju i vidljivost spoljnih aktivnosti EU <https://goo.gl/jDI5Km> i Smernice DEU za vidljivost finansiranja EU <http://europa.rs/eu-visibility-guidelines/>

⁸⁷ Detalji će biti predstavljeni u Strategiji komunikacije

⁸⁸ Ibid

na Fejsbuku i Tviteru, spisak učesnika u događajima i ankete o njihovom zadovoljstvu, i kontinuirane povratne informacije od zainteresovanih strana (kroz formalne i neformalne sastanke, fokus grupe).

Kroz srednjoročnu evaluaciju strategije komunikacije analiziraće se relevantnost, efikasnost i delotvornost komunikacijskih aktivnosti, a stečene pouke će se dokumentovati. Ako budu preporučene, u Strategiju će biti unete izmene u pristupu komunikaciji u preostalom delu Programa. Uspех aktivnosti u oblasti komunikacije navedenih u ovoj strategiji ocenjivaće se na kraju Programa.

7 Praćenje i evaluacija

7.1 Zahtevi u pogledu izveštavanja

Izveštaji Programa će biti pripremani sa namerom da informišu širok spektar zainteresovanih strana o napretku u sprovođenju aktivnosti.

Uvodni izveštaj

Uvodni izveštaj će pružiti detalje o aktivnostima sprovedenim u toku početnog perioda (tri meseca od zvaničnog datuma početka Programa). U ovom izveštaju biće navedeni zaključci svih konsultacija sa zainteresovanim stranama, uključujući i one sa uvodne radionice, o ciljevima i relevantnosti Programa, a biće navedeni i matrica logičkog okvira i indikatori Programa, metodologija realizacije, multidisciplinarnе teme, kao i uključivanje pouka stečenih iz prethodnih sličnih inicijativa. Bilo kakva odstupanja od originalnog Programskog dokumenta biće jasno istaknuta i dati predlozi za izmene. Upravni odbor Programa i donatori moraju da odobre bilo kakve promene predložene u Uvodnom izveštaju putem zvanične prepiske.⁸⁹

Uvodni izveštaj, koji će takođe obuhvatati plan rada za prvo tromesečje realizacije, biće podnet Upravnom odboru Programa u roku od deset radnih dana po završetku početnog perioda.

Mesečni izveštaj

Osnovna svrha mesečnih izveštaja će biti da olakšaju efikasnu razmenu informacija sa internim zainteresovanim stranama, da im pomognu da prate napredak, te da daju znake ranog upozorenja za određena pitanja. Na zahtev, ovaj izveštaj se može podneti i donatoru.

Kvartalни, godišnji i završni izveštaji

Kvartalни, godišnji i završni izveštaji pružiće kompletan uvid u sve relevantne aspekte realizacije EU PRO za odgovarajući period: napredak u sprovođenju aktivnosti; stepen postizanja rezultata (utvrđen na osnovu pokazatelja koji se mogu kvantifikovati); doprinos ostvarivanju ciljeva; poteškoće na koje se naišlo, mere za ublažavanje uticaja, kao i stečene pouke; informacije o komunikaciji/vidljivosti; pregled

⁸⁹ Ili putem zapisnika sa sastanka, dopisa ili elektronske pošte

resursa koji su korišćeni i troškova koji su nastali; po potrebi, zahtev za plaćanje, plan rada i budžet za naredni period izveštavanja.

Kvartalni izveštaji će se dostavljati na engleskom jeziku svim članovima UOP-a u roku od deset radnih dana od završetka svakog kalendarskog tromesečja.⁹⁰

Godišnji izveštaj će se pripremati na kraju svake godine realizacije, te će zameniti kvartalni izveštaj za poslednje tromesečje koje pokriva. Biće pripremljen u roku od 15 radnih dana od završetka perioda izveštavanja i dostavljen svim članovima UOP-a na engleskom jeziku, dok će srpski prevod biti obezbeđen za širu publiku. U ovom izveštaju naglasak će biti stavljen na ishode Programa.

Završni izveštaj će se podnositi onako kako je predviđeno ugovorom sa donatorima i imaće za cilj da oceni uticaj Programa, meren u odnosu na pokazatelje LFM, sa fokusom na ključne probleme koji nastaju tokom realizacije, kao i stečene pouke.

Na zahtev, Program može da obezbedi *ad hoc* izveštaje za donatore u okviru svog mandata.

Konačno, UNOPS je bio jedna od prvih organizacija UN koja je pripremila Izveštaj o održivosti za 2015. godinu⁹¹ koristeći okvir Globalne inicijative za izveštavanje. UNOPS Srbija će dati svoj doprinos ovim korporativnim izveštajima kako bi se pokazala ekonomska, ekološka i socijalna održivost njegovih aktivnosti kroz ovaj program.

7.2 Praćenje

Sprovođenje Programa biće praćeno u skladu sa pravilima i procedurama EU. Napredak će pratiti kako interni, tako i eksterni stručnjaci sa ciljem da zabeleže napredak tokom vremena u odnosu na planirane ciljeve iz LFM.

Dok će LFM definisati šta će se meriti, Plan praćenja i evaluacije, koji će biti pripremljen tokom početnog perioda, pružiće informacije o tome gde, kako, ko i koliko često će prikupljati podatke.

Interno, menadžer Programa će voditi/ili imenovati jednog zaposlenog za praćenje napretka Programa, kako bi se utvrdilo:

- da li se utvrđene aktivnosti i rezultati ostvaruju kao što je planirano,
- da li se rizici i problemi ublažavaju u skladu sa predviđenim merama,
- da li su bilo koje promene potrebne u već planiranim aktivnostima u narednim fazama,
- da li su bilo koje pouke stečene tokom realizacije.

⁹⁰ Svaka godina deli se na četiri tromesečja: prvo tromesečje (januar, februar, mart), drugo tromesečje (april, maj, jun), treće tromesečje (jul, avgust, septembar) i četvrto tromesečje (oktobar, novembar i decembar)

⁹¹ UNOPS-ov Izveštaj o održivosti za 2015. godinu (iz 2016) može se naći na:

https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Publications/Sustainability/unops_sustainability_report_2016_online.pdf

Nalazi će biti predstavljeni u izveštajima Programa (mesečnim, kvartalnim i godišnjim). Ako su premašena definisana odstupanja za određenu fazu, menadžer Programa će tražiti smernice od UOP-a.

Kvalitet realizacije Programa i proizvoda biće praćen tokom internih tromesečnih sastanaka u svrhu obezbeđenje kvaliteta, na kojima se Program ocenjuje u odnosu na UNOPS-ove standarde za upravljanje projektima i nabavke.

Eksterno:

- sistem praćenja prema rezultatima (eng. Result Oriented Monitoring – ROM), na čijem je čelu DG NEAR (Generalni direktorat za susedsku politiku i proširenje), koji će obezbediti nezavisnu ocenu tekućeg ili *ex post* učinka programa,
- nacionalni IPA koordinator/Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije, koji će pratiti realizaciju, održivost i efekte Programa, čime se jača nacionalno vlasništvo u postizanju ciljeva, rezultata, ishoda i uticaja,
- Upravni odbor Programa sastajće se tromesečno i razmatrati napredak Programa, prepreke u realizaciji, odstupanja od planova, kao i mere za ublažavanje,
- Delegacija Evropske unije takođe može odlučiti da vrši praćenje Programa, u okviru svog procesa u vezi sa godišnjom strategijom praćenja kvaliteta.

7.3 Evaluacija

EU PRO tim će oceniti rezultate poziva za dostavljanje predloga projekata ili bespovratnih sredstava dodeljenih u okviru aktivnosti Programa, u skladu sa internim uputstvima. Menadžer Programa će odrediti tim koji će biti odgovoran za evaluaciju potprojekata. Pouke stečene tokom realizacije programa koji su prethodili ovom Programu – a koje se odnose na poboljšanje upitnika za evaluaciju i prikupljanje povratnih informacija od korisnika aktivnosti – primenjivaće se tokom izrade kriterijuma za PDP/dodelu bespovratnih sredstava. Evaluacija aktivnosti komunikacije biće predstavljena u Strategiji komunikacije Programa.

Za evaluaciju celokupnog programa nisu predviđena sredstva u budžetu Programa. Međutim, Evropska komisija može izvršiti srednjoročnu, konačnu ili *ex post* evaluaciju celog programa i/ili njegovih komponenti preko nezavisnih konsultanata, kroz zajedničku misiju ili preko izvršnog partnera. Evaluacije će se vršiti onako kako je propisano smernicama DG NEAR. Pored toga, Program može biti podvrgnut eksternom praćenju u skladu sa pravilima i procedurama Evropske komisije propisanim u sporazumu o finansiranju, a evaluaciju Programa može da izvrši i Ministarstvo za evropske integracije, kao NIPAK.