

Procena uticaja finansijske podrške Evropske unije Republici Srbiji: da li je vreme za promene?

Vesela Ćurković and Dragiša Mijačić
Septembar 2012.¹

Br. 1/2012

Uvod

Koji su efekti finansijske podrške Evropske unije društveno-ekonomskim i političkim promenama u Republici Srbiji? Iako je Evropska unija izdvojila 4,6 milijardi evra za podršku strukturnim promenama u Srbiji od početka novog milenijuma, još uvek ne postoji pouzdana analiza dugoročnih efekata ove podrške. Razlog leži u tome što ni Evropska unija ni Vlada Republike Srbije nemaju propisane mehanizme za procenu uticaja razvojne podrške na društvene promene u Srbiji.

Procena uticaja definiše se različito u odnosu na trenutak u kojem se sprovodi. Sa jedne strane projektnog ciklusa nalazi se ex-ante procena uticaja, koja se sprovodi tokom programiranja nove ili obnovljene intervencije, a odnosi se na proces prikupljanja dokaza radi informisanja donosilaca odluka o potencijalnim prednostima i manama niza mogućih opcija u okviru neke javne politike. Sa druge strane ciklusa nalazi se ex-post procena uticaja, kao proces koji je usmeren na identifikaciju i evaluaciju efekata javnih intervencija na dugoročne društveno-ekonomske i političke promene nakon njihove realizacije. Procena uticaja predstavlja značajan element razvojne pomoći, što je prepoznato u okviru Pariske deklaracije o delotvornosti pomoći i Agende za akciju iz Akre.

Ovaj dokument zalaže se za neophodnost sveobuhvatne procene uticaja dosadašnje finansijske podrške Srbiji od strane Evropske unije, čime bi

se doprinelo boljem razvoju politike društveno-ekonomskog razvoja zemlje i procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Dokument se bavi istraživanjem obima podrške, uz pregled istorijata razvojne saradnje između Evropske unije i Republike Srbije u vremenskom periodu 2000-2012. Nakon toga je prezentovana analiza postojećih mehanizama koji se koriste za procenu uticaja Instrumenta za prepristupnu pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA). Dokument se završava iznošenjem zaključaka i preporuka za uključivanje procene uticaja kao sastavnog elementa svih projektnih intervencija finansiranih u okviru podrške Evropske unije.

Analiza portfolija EU podrške Srbiji

Republika Srbija je postala korisnik značajne međunarodne podrške nakon demokratskih promena koje su se desile krajem 2000. godine. Prema Međusektorskoj mreži za koordinaciju razvojne pomoći (ISDACON), koja upravlja informacionim sistemom o međunarodnoj pomoći u Republici Srbiji, razvojna pomoć u Srbiji u periodu 2000-2011 procenjuje se na 4,3 milijarde evra, što uključuje bespovratna bilateralna i multilateralna sredstva. ² Tokom perioda 2001-2012, međunarodne finansijske institucije dodelile su Srbiji 4,8 milijarde evra u povoljnim kreditima, od čega je realizovano 2,9 milijardi, odnosno 60%.³

Evropska unija je najveći akter u pružanju finansijske podrške Srbiji. U periodu 2000-2011, EU je alocirala 6,5 milijardi evra za Srbiju, od čega je realizovano 4,6 milijardi, odnosno 70,8%.⁴ Ova podrška dodeljena je kroz humanitarnu pomoć, povoljne kredite i bespovratna sredstva (uključujući i makrofinansijsku podršku budžetu Vlade Republike Srbije).

Do 2004. godine, ECHO (European Community Humanitarian Aid Office) je pružio humanitarnu pomoć u ukupnom iznosu od 105,2 miliona evra.

¹ Autori su istraživači Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Molimo da komentare šaljete na dmijacic@lokalnirazvoj.org.

Ovaj dokument je uredjen pod pokroviteljstvom TRAIN programa (Think Tanks providing Research and Advice through Interaction and Networking), u organizaciji Nemačke kancelarije za spoljne poslove (DGAP) u 2012. godini.

Autori se zahvaljuju sledećim pojedincima koji su dali doprinos kroz komentare na ranije verzije ovog dokumenta: Martin Kern i Adriano Martins iz Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji; Ognjen Mirić i Ana Ilić iz Kancelarije za evropske integracije Republike Srbije; Theresia Töglhofer, Natasha Wunsch i Cornelius Adebaehr iz Nemačke kancelarije za spoljne poslove. Veliko hvala i Oliviji Lalonde za dragocene komentare i podršku u korekturi i lekturi teksta na engleskom jeziku.

² Izvor: ISDACON internet prezentacija <http://www.europe.gov.rs/>, poslednji put pristupljeno 3. juna 2012.

³ Ibid

⁴ Ibid

Povoljni krediti dodeljivani su kroz finansijske institucije kojima upravlja EU, kao što su Evropska investiciona banka (European Investment Bank - EIB) i Evropska banka za obnovu i razvoj (European Bank for Reconstruction and Development - EBRD). Tokom perioda 2000-2011, EIB je alocirala oko 2 milijarde evra, od čega je do sada realizovano oko 1,3 milijarde (ili 63,8%). U istom periodu, EBRD je alocirala 1,1 milijardu evra u povoljnim kreditima, od čega je do sada dodeljeno samo 616 miliona evra (ili 52,6%). Ukratko, finansijske institucije Evropske unije alocirale su oko 3,2 milijarde evra u povoljnim kreditima, što čini 70% od ukupnog iznosa dodeljenih povoljnih kredita u Srbiji koje su izdvojile sve međunarodne finansijske institucije.⁵

Evropska unija takođe dodeljuje bespovratne grantove kroz programe kao što su CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation; 2000-2006) i IPA (2007-2013). Tokom perioda 2000-2011, Evropska unija izdvojila je oko 3,2 milijarde evra bespovratnih sredstava za Srbiju, od čega je realizovano oko 2,6 milijardi (81,1%).⁶

EU podrška Srbiji je počela programima „Škole za demokratiju“ i „Energija za demokratiju“. Obe inicijative su pokrenute početkom 2000. godine od strane Komisije u okviru programa OBNOVA 2000. Međutim, priliv razvojne pomoći postao je značajniji tek nakon promene vlasti u Srbiji u oktobru 2000. godine, a naročito nakon Samita u Zagrebu održanog 24. novembra 2000. godine, kada je Saveznoj Republici Jugoslaviji⁷ data mogućnost da se priključi CARDS programu.⁸

CARDS program uspostavljen je Uredbom Evropske komisije br. 2666/2000, sa ciljem da podrži zemlje Zapadnog Balkana u učešću u Procesu stabilizacije i pridruživanja (Stabilisation and Association Process - SAP).⁹ Program je funkcionisao od 2000. do 2006. godine, i njime je prvenstveno upravljala tadašnja Evropska agencija za rekonstrukciju (European Agency for Reconstruction). Između 2000. i 2006. godine, EAR je realizovao ukupno 1,15 milijardi evra u okviru CARDS programa za Srbiju.¹⁰ Srbija je dodatno bila korisnik i regionalnog CARDS programa, koji je pružao podršku aktivnostima od zajedničkog interesa zemalja Zapadnog Balkana.

U 2007. godini, CARDS je zamenila IPA, uspostavljena Ure-

5 Pored EIB-a i EBRD-a, Svetska banka je takođe značajan akter u obezbeđivanju mekih kredita, uz ukupna odvojena sredstva u vrednosti od 1,351 milijarde eura za Republiku Srbiju, od čega je 929,90 miliona već realizovano. Izvor: ISDACON internet prezentacija <http://www.europe.gov.rs/>, poslednji put pristupljeno 3.juna 2012.

6 Izvor: ISDACON internet prezentacija <http://www.europe.gov.rs/>, poslednji put pristupljeno 3.juna 2012.

7 U to vreme Srbija je zajedno sa Crnom Gorom bila deo Savezne Republike Jugoslavije.

8 Program pomoći zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (CARDS). Više informacija o CARDS programu može se naći na adresi: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm, last access on 3 June 2012

9 Proces stabilizacije i pridruživanja je osnovni okvir politike, u kojem zemlje se Zapadnog Balkana kreću u pravcu ostvarivanja statusa kandidata i konačnog članstva u EU.

10 Retrospektivna evaluacija CARDS programa u Srbiji – Finalni izveštaj o evaluaciji, str.1.

dbom Evropske komisije br. 1085/2006 za period 2007-2013. IPA se realizuje u okviru aktivnosti Delegacije Evropske unije u Beogradu. Cilj IPA programa je unapređenje efikasnosti razvojne pomoći kroz jedinstven okvir, radi jačanja institucionalnih kapaciteta, prekogranične saradnje, ekonomskog i društvenog razvoja, kao i ruralnog razvoja. Prepristupna pomoć podržava zemlje kandidate i potencijalne kandidate u procesu stabilizacije i pridruživanja, i tom prilikom poštuje njihove specifične osobine i procese u koje su uključeni. Sveukupni budžet IPA programa za period 2007-2013 iznosi 11,5 milijardi evra. Za Republiku Srbiju je ukupno izdvojeno 1,4 milijarde evra, uz godišnja sredstva koja se progresivno povećavaju sa 189,7 miliona u 2007. godini na 214,7 miliona evra u 2013. godini.

Pored nacionalnog IPA programa, Srbija dobija podršku i kroz IPA multi-korisnički program, koji obezbeđuje finansijsku podršku za projekte koji podstiču saradnju između država članica i zemalja Zapadnog Balkana.

Takođe, postoji i niz drugih EU programa koji su aktivni u Republici Srbiji, između ostalih uključuju i sledeće: Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (European Instrument for Democracy and Human Rights - EIDHR), Program LIFE, Šesti i Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj (Sixth and the Seventh Framework Programmes for Research and Technological Development), Program poboljšanja konkurentnosti i inovativnosti (Competitiveness and Innovation Framework Programme - CIP), Program PROGRESS i Erasmus Mundus.

Merenje uticaja podrške Evropske unije Srbiji

Uprkos velikim finansijskim sredstvima koja je Komisija uložila u podršku zemljama Zapadnog Balkana da postanu članice Evropske unije, iznenađuje činjenica da ne postoje nikakvi mehanizmi merenja uticaja ove podrške na proces pridruživanja, ili na ostvarivanje društveno-ekonomskih promena u ovim zemljama. Umesto toga, fokus procena učinka projekata finansiranih iz EU IPA fondova usmeren je na interni ili eksterni nadzor realizacije projekata.¹¹ Trenutno ne postoje instrumenti praćenja uticaja rezultata projekata na opšte promene u društvu.

Pored sistema za praćenje realizacije projekata, kao što je Sistem za praćenje rezultata (Results-Oriented Monitoring - ROM), Komisija ne zahteva evaluacije pojedinačnih projekata ili programskih intervencija koje se finansiraju u okviru prepristupne pomoći. Međutim, u prošlosti je Komisija organizovala brojne ad-hoc evaluacije programa, kao što je Retrospektivna evaluacija CARDS programa u Republici Srbiji (2009), Situaciona/strateška evaluacija EU IPA Prepristupne pomoći u Srbiji (2010), kao i brojne evaluacije pojedinačnih projekata.¹² Komisija je čak sprovedla i ex-

11 Osnovni eksterni instrument za praćenje je takozvani Sistem za praćenje rezultata (Results-Oriented Monitoring - ROM).

12 Iako su evaluacije pojedinačnih projekata sprovedene za mnoge intervencije, uključujući MIR, PRO, EU PROGRES i Podršku sprovođenju antidiškriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji, u većini slučajeva evaluacije su inicirane kroz interna pravila organizacija koje su ih implementirale, kao što su UNDP, UNOPS, itd. Takođe je značajno spomenuti da su ovi projekti bili multido-

post evaluaciju makrofinansijske pomoći Srbiji i Crnoj Gori u 2008. godini. Međutim, diskutabilno je da li je bilo koja od ovih evaluacija dala značajan doprinos odgovarajućoj analizi i merenju direktnog ili indirektnog, namernog ili nemernog uticaja EU podrške društveno-političkim i ekonomskim promenama u Republici Srbiji.

Postoje naznake da je Evropska komisija svesna potrebe da meri uticaj u pretpriistupnim zemljama. Tako na primer, u 2010. godini, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori je revidirala pokazatelje uticaja iz svih projekata u okviru prve komponente IPA programa i razvila trajne mehanizme za efikasnu i delotvornu evaluaciju uticaja svih IPA projekata u toj zemlji. Takođe, iste godine je u Srbiji navedena potreba za ex-post praćenjem IPA intervencija u okviru preporuka Situacione/strateške evaluacije EU IPA Pretpriistupne pomoći.

Bez obzira na ove preporuke, postoje brojna pitanja koja postavljaju izazove pred svaki pokušaj procene EU podrške. Neka od ključnih uključuju poteškoće u razvoju odgovarajućih metodologija koje će obuhvatiti kombinaciju akcija sprovedenih od strane različitih razvojnih aktera u datom okruženju.¹³ Ovome doprinosi i nedostatak pouzdanih statističkih podataka, kao i neadekvatni tehnički kapaciteti za procenu uticaja razvojnih projekata na nacionalnom nivou.

Dodatne poteškoće u identifikaciji i merenju uticaja proizilaze iz neadekvatnog definisanja objektivno merljivih pokazatelja na nivou sektora i projektnih dokumenata u okviru Višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta (Multi-annual Indicative Planning Document - MIPD) i dokumenta o Potrebama Republike za međunarodnom pomoći u periodu 2011-2013. godine (u daljem tekstu NAD).¹⁴ Analizom kvaliteta pokazatelja uticaja i rezultata u okviru projektnih dokumenata iz perioda 2007-2011, može se zaključiti da među njima značajan broj nije adekvatno formulisan niti merljiv u okviru postojećeg statističkog sistema Republike Srbije. Takođe, veliki broj projektnih dokumenata uopšte ne sadrži pokazatelje uticaja već samo pokazatelje rezultata. Pored toga, u značajnom broju pokazatelji nisu povezani sa prioritetima vezanim za pridruživanje Evropskoj uniji.¹⁵

natorske intervencije Evropske komisije i bilateralnih donatora kao što su Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (Swiss Development Cooperation), Sida, Vlada Norveške i drugi.

13 Da bi se ovaj problem prevazišao, procena uticaja treba da se organizuje kao zajednička inicijativa više aktera koja jača saradnju i partnerstvo među razvojnim akterima i pruža informacije o komplementarnostima i koherencijom akcije.

14 Iako MIPD identificuje sedam prioriteta, NAD obuhvata i jedan dodatni sektor: Civilno društvo, mediji i kultura (koji se u okviru MIPDa tretira u delu "Ostalo"). Samo tri sektora se značajno poklapaju: Reforma državne uprave, Saobraćaj i Poljoprivreda i ruralni razvoj. Preostala četiri sektora karakteriše činjenica da su šire definisani u okviru MIPDa nego u okviru NAD-a. Dok MIPD pokriva sektore Pravosuđe i unutrašnji poslovi, Društveni razvoj, Razvoj privatnog sektora i Zaštita životne sredine, klimatske promene i energetika, NAD je usmeren na Vladavinu prava, Razvoj ljudskih resursa, Konkurentnost i Životnu sredinu i energetiku.

15 Situaciona/strateška evaluacija EU IPA Pretpriistupne pomoći za Srbiju sprovedena 2010. godine dovela je do sličnog zaključka (str.58).

Loše definisani pokazatelji ukazuju na ograničene ljudske i institucionalne kapacitete za programiranje projektnih intervencija u odnosu na kreiranje pozitivnog uticaja na društveno-ekonomske i političke promene. Između ostalog, ovaj zaključak je naveden i u najnovijem Izveštaju o napretku Srbije u pridruživanju Evropskoj uniji, objavljenom u oktobru 2012.g. Nakon što je prepoznala ovaj problem, Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije (SEIO) je započela izradu skupa pokazatelja koji će se koristiti u svakom od prioritetskih sektora radi podsticanja boljeg merenja uticaja budućih projektnih intervencija. U tom cilju, prva grupa pokazatelja je već izrađena za svaki sektor koji je definisan u okviru NAD-a.

I pored ovog napretka, i dalje ostaje potreba za dodatnim radom na razvoju pokazatelja uticaja, uključujući i njihovo testiranje, kreiranje osnovnih podataka i razvoj mehanizama za njihovo praćenje. Takođe je neophodno uskladiti sistem prikupljanja podataka u okviru Zavoda za statistiku Republike Srbije sa potrebama Kancelarije koji se odnose na praćenje pokazatelja uticaja.

Kancelarija za evropske integracije već je uspostavila Odeljenje za praćenje i evaluaciju, koje je nadležno za praćenje razvojne pomoći u Republici Srbiji, uključujući i fondove EU IPA. Međutim, kapaciteti ovog Odeljenja još uvek su nedovoljno razvjeni, naročito u odnosu na posebno složen karakter praćenja i procene uticaja donatorske pomoći društveno-ekonomskim promenama u Republici Srbiji.

Zaključak

Evropska unija je trenutno najveći donator u Republici Srbiji, sa 4,6 milijardi evra dodeljenih kroz humanitarnu pomoć, povoljne kredite i bespovratna sredstva u periodu 2000-2011. Međutim, uticaj ove pomoći na političku situaciju i društveno-ekonomski razvoj u zemlji je pod znakom pitanja. Iako se Srbija danas značajno razlikuje od zemlje koja je bila na početku drugog milenijuma, i pomoći Evropske unije je nesumnjivo doprinela pozitivnim promenama koje su se desile u toku procesa tranzicije, trenutno ne postoji institucija u okviru EU ili same Srbije koja može dati jasne informacije o tome u kojoj meri se ove promene mogu pripisati podršci Evropske unije.

Evropska komisija svoju pažnju uglavnom usmerava na procese programiranja i realizacije projekata, kao i na merenje relevantnosti, efikasnosti i delotvornosti svojih intervencija. Kao mera razvoja, uticaj se može u potpunosti proceniti tek na kraju projektnog ili programskog ciklusa. Međutim, Komisija nema konstantan sistem ex-post evaluacije razvojnih intervencija. Par ad-hoc evaluacija koje su sprovedene nemaju primarni fokus na procenu uticaja. Rezultati ovih evaluacija su prilično nepouzdani i više su zasnovani na pretpostavkama mogućeg uticaja nego na čvrstim analizama sprovedenim uz pomoć pouzdanih podataka.

Postoji jasna potreba da se sprovede sveobuhvatna procena uticaja EU pomoći Srbiji; ova činjenica prepoznata je i u okviru Situacione/strateške evaluacije EU IPA podrške

Srbiji za 2010. godinu, gde je navedena preporuka da se uspostavi program za ex-post praćenje IPA intervencija, posebno u oblastima sa značajnim stepenom relevantnosti za buduće programiranje. Ova procena uticaja mogla bi da se sproveđe za EU razvojne intervencije u celini ili za sektore u kojima je pomoć bila najznačajnija (kao što su energetika, saobraćaj, razvoj privatnog sektora, decentralizacija i lokalni/regionalni razvoj). Sa metodološke tačke gledišta, postoji značajan potencijal za sprovođenje procene uticaja teritorijalno ograničenih intervencija u domenu opštinskog i međuopštinskog razvoja.

Rezultati procene uticaja sprovedenih projekata i programa mogli bi da pomognu unapređenju rezultata budućih intervencija, čime bi se olakšao proces uskladištanja sa pravnim tekovinama EU, a samim tim i proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Takođe, pošto IPA prethodi EU strukturnim fondovima, insistiranje na konstantnim evaluacijama uticaja u ovoj fazi doprinelo bi boljem korišćenju EU fondova u budućnosti. Procene uticaja takođe bi doprinele boljem definisanju i realizaciji politike na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Rezultati procene uticaja bi na kraju omogućili i bolju vidljivost EU intervencijama i time stvorili bolje veze između institucija i javnosti, što bi zauzvrat do datno ubrzalo proces pridruživanja zemlje Evropskoj uniji.

Preporuke za kreiranje novih politika

Predlažu se sledeće preporuke u kreiranju novih politika sa ciljem stvaranja mehanizama za praćenje uticaja podrške EU na društveno-ekonomske promene u Republici Srbiji i njeno buduće pridruživanje Evropskoj uniji.¹⁶

PREPORUKE ZA EVROPSKU KOMISIJU:

- Revidirati pokazatelje uticaja svih IPA projekata koji su u fazi razvoja ili realizacije. Da bi uticaj IPA programiranja mogao da se adekvatno meri, od suštinske je važnosti da se analiziraju postojeći pokazatelji projekata čija je realizacija u toku ili su tek u fazi razvoja, i da se revidiraju gde je to potrebno.
- Organizovati procene uticaja pomoći EU Republici Srbiji. Procena uticaja može se sprovesti za celokupnu EU intervenciju od 2000. godine; za IPA program (2007-2013); ili za odabране sektore (npr. energetika, saobraćaj, razvoj privatnog sektora, decentralizacija i lokalni/regionalni razvoj). U bilo kojem slučaju, ova procena uticaja treba da se organizuje u saradnji sa Vladom Republike Srbije i drugim bilateralnim i multilateralnim akterima koji pružaju razvojnu pomoć Srbiji, kao i sa univerzitetima, think tank organizacijama i svim drugim javnim ili privatnim institucijama

16 Date preporuke mogu se lako preneti i na druge zemlje Zapadnog Balkana koje su u procesu pridruživanja.

koje imaju interes u ovoj oblasti.

- Uvesti procenu uticaja kao uslov u sprovođenju svih budućih IPA projekata. Da bi se bolje razumele promene u srpskom društvu koje su rezultat IPA programa, potrebno je organizovati procenu uticaja svih projektnih intervencija. Pošto se efekti određenog projekta mogu u potpunosti proceniti tek nakon završetka intervencije, takva procena treba da se organizuje i uvrsti u budžet odvojenog od realizacije projekta i uz dovoljan vremenski razmak (npr. šest meseci do godinu dana nakon završetka projekta).

PREPORUKE VLADI SRBIJE:

- Nastaviti razvoj grupe pokazatelja uticaja za sve sektore u skladu sa Potrebama Republike za međunarodnom pomoći u periodu 2011-2013. godine. Ovaj skup pokazatelja treba da se razradi u saradnji sa svim relevantnim akterima, a posebno u saglasnosti sa Zavodom za statistiku Republike Srbije. Takođe je potrebno testirati pokazatelje pre njihovog korišćenja. Pored toga, potrebno je prikupiti osnovne podatke za sve pokazatelje i uspostaviti mehanizme provere ovih pokazatelja na institucionalnom nivou od strane Odeljenja za praćenje i evaluaciju Kancelarije za evropske integracije. Ukoliko je potrebno, mogu se kontaktirati Komisija i/ili bilateralni donatori radi tehničke podrške u razradi indikatora uticaja i mehanizma praćenja.

- Unaprediti ljudske i operativne kapacitete Odeljenja za praćenje i evaluaciju u okviru Kancelarije za evropske integracije za procenu uticaja finansijske pomoći EU Srbiji. Iako je odeljenje za praćenje i evaluaciju već uspostavljeno u okviru Kancelarije, ljudski i operativni kapaciteti nisu obučeni za poslove procene uticaja razvojnih intervencija. Zbog toga postoji jasna potreba da se unaprede kapaciteti odeljenja na oba polja. Ukoliko je potrebno, mogu se kontaktirati Komisija ili bilateralni donatori radi tehničke podrške.

- Promovisati neophodnost procene uticaja u državnoj upravi, akademskoj zajednici, "think tank" organizacijama i drugim zainteresovanim stranama. Postoji potreba za širenjem svesti o neophodnosti procene uticaja među različitim institucijama i organizacijama. U tom smislu, potrebno je da Vlada Srbije i njene institucije (prvenstveno Kancelarija za evropske integracije) aktivno promovišu potrebu za procenom uticaja kao i potencijalnu korist koja će se ostvariti iz rezultata takvih procena.