

Informacija o ključnim aktivnostima u vezi sa IPA III finansijskom perspektivom i prvim programima kroz model indirektnog upravljanja

Upravljačka struktura i NIPAK kancelarija su u proteklom periodu kontinuirano sprovodile aktivnosti na obezbijedivanju preduslova i uspostavljanju zakonodavnog i institucionalnog okvira, zahtijevanog od Evropske komisije, u cilju početka sprovođenja prvih IPA III programa u Crnoj Gori, u okviru nove finansijske perspektive 2021-2027.

Pored godišnjih nacionalnih programa, bilateralnih programa prekogranične saradnje i programa razvoja poljoprivrede, kroz IPA III finansijsku perspektivu (2021-2027) se planira i programiranje dva višegodišnja operativna programa za oblast životne sredine i oblast obrazovanja. Finansijske vrijednosti programa, koji će se realizovati kroz IPA III finansijsku perspektivu, nijesu unaprijed definisane kao što je bio slučaj sa IPA II perspektivom, već se tokom faze programiranja i usvajanja relevantnih programa iste određuju, u zavisnosti od niza faktora. S tim u vezi, do sada je za Crnu Goru opredijeljeno:

- 19,2 miliona EUR za Godišnji akcioni program za 2021. godinu za indirektno upravljanje;
- 8,4 miliona EUR za Program prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo 2021-2027;
- 63 miliona EUR za Program razvoja poljoprivrede.

Za potrebe samostalnog sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori iz IPA III programa neophodno je uspostaviti zakonodavni i institucionalni okvir, koji će biti predmet ocjene od strane Evropske komisije i nakon dobijanja pozitivnog mišljenja ostvariće se formalni preduslovi za početak korišćenja sredstava koji će biti realizovani kroz potpisivanje finansijskih sporazuma za relevantne IPA III programe.

Zakonodavni okvir IPA III obuhvata:

- *Regulativu EU 2021/947 o uspostavljanju NDICI instrumenta (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, a koja propisuje pravila za implementaciju na nivou EU, uključujući i IPA programe), od 9. juna 2021. godine;*
- *Regulativu EU 2021/1529 o uspostavljanju IPA III, koja je usvojena 15. septembra 2021. godine;*
- *IPA III implementacionu regulativu 2021/2236 koja propisuje specifična pravila za sprovođenje IPA III programa, odnosno Regulative 2021/1529, a koja je usvojena 15. decembra 2021. godine;*
- *Finansijski okvirni sporazum o saradnji (Financial Framework Partnership Agreement - FFPA) koji se potpisuje između Evropske komisije i Crne Gore, a koji se usvaja o strane Vlade Crne Gore i ratifikuje od strane Skupštine Crne Gore u formi međunarodnog zakona;*
- *Finansijski sporazumi za specifične programe;*
- *Sektorski sporazum za IPARD program.*

Kada je u pitanju nacionalni zakonodavni okvir za IPA III, isti obuhvata:

- *Adekvatni pravni akt o organizaciji indirektnog upravljanja u okviru IPA III;*
- *Odluku o imenovanju lica odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja;*
- *Implementacione i operativne sporazume između relevantnih tijela koja će biti dio strukture za indirektno upravljanje;*
- *Radne sporazume.*

Preduslov za početak korišćenja sredstava iz IPA III programskog perioda predstavlja usvajanje, potpisivanje i ratifikacija Finansijskog okvirnog sporazuma o saradnji. Naime, **Finansijski okvirni sporazum je usvojen od strane EK 13. aprila 2022. godine, a ratifikovan od strane Skupštine Crne Gore 29. septembra 2022. godine.**

Pored uspostavljanja zakonodavnog okvira, važno je precizno definisati uloge i strukturu koja će činiti institucionalni okvir za IPA III. S tim u vezi, Operativnu strukturu za IPA III perspektivu će sačinjavati već

uspostavljena tijela koja su akreditovana kroz IPA II finansijsku perspektivu, sa manjim promjenama u pogledu naziva i nadležnosti.

Naime, kroz strukturu IPA III programskog perioda EK ima za cilj približavanje sistemu i strukturi budućih strukturnih/kohezionih fondova koje su državama na raspolaganju nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Funkcije NIPAK-a, NAO-a, Upravljačke strukture i Revizorskog tijela će u IPA III perspektivi nastaviti da postoje po ugledu na IPA II, bez značajnih promjena u pogledu uloga, nadležnosti i naziva. Jedna od novina odnosi se na promjenu naziva Nacionalnog fonda (kao dijela Upravljačke strukture) koji u IPA III dobija naziv Tijelo za upravljanje računima. Sa druge strane, kada je u pitanju Operativna struktura, IPA III perspektiva donosi promjene u nazivima jedinica za implementaciju projekata u linijskim ministarstvima (u posrednička tijela za upravljanje politikama) i ugovornih tijela (u posrednička tijela za finansijsko upravljanje), bez značajnih promjena u pogledu nadležnosti i odgovornosti navedenih tijela. Najznačajnija promjena u strukturi za programe koji će se sprovoditi kroz IPA III perspektivu je formiranje **Upravljačkog tijela**, koje dobija svoju ulogu u IPA III perspektivi i koje do sada nije postojalo kroz pretpristupne fondove.

Finansijski okvirni sporazum je ratifikovan od strane Skupštine Crne Gore 29. septembra 2022. godine. Imajući u vidu novu fazu reformi u saradnji sa EU oko agende pridruživanja, Ministarstvo finansija je identifikovalo sistemsku i institucionalnu potrebu da je za vjerodostojnu i cjelovitu primjenu IPA III okvira potrebno unaprijediti regulatorni okvir u vezi modela preko kojeg će se implementirati IPA III programi. U saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo usaglašeno je da se u ovoj fazi razvoja regulatornih reformi u Crnoj Gori kroz organski zakon, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti treba adresirati poglavlje koje će se baviti modelima izvora finansiranja i modelima potrošnje, koji trebaju da odraze zahtjeve iz ugovornih obaveza sa međunarodnom zajednicom.

Na osnovu regulatornog osnova iz Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, uspostaviće se kvalitetan reformski inoviran model, koji će potom biti osnov za pripremu podzakonskog akta za primjenu IPA III programa.

Povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka - akreditacija IPA III programa

Kada je u pitanju Godišnji akcioni program za 2021. godinu, EK je 15. decembra 2021. godine usvojila Odluku o implementaciji (COMMISSION IMPLEMENTING DECISION on the financing of the annual action plan in favour of Montenegro for 2021). Naime, ukupan iznos koji je predviđen za IPA 2021 je 32,4 miliona EUR. Dodatno, kada je u pitanju program razvoja poljoprivrede (IPARD III 2021-2027), isti je usvojen od strane EK 29. juna 2022. godine (COMMISSION IMPLEMENTING DECISION on adopting the IPA III Rural Development programme (IPARD III) of Montenegro for the years 2021-2027"). Nadalje, programski dokument za prekogranični program Crna Gora – Kosovo 2021-2027 usvojen je od strane Evropske komisije 31. maja 2022. godine (COMMISSION IMPLEMENTING DECISION C(2022) 3641 on the financing of the cross-border cooperation programme Montenegro – Kosovo for 2021-2027)

Evropska komisija je iskazala pozitivan stav za podnošenje pojednostavljenog zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka (tzv. akreditaciju) Godišnjeg akcionog programa za 2021. godinu, programa prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo za period 2021-2027 i programa razvoja poljoprivrede (tzv. IPARD III program) za period 2021-2027. Važno je napomenuti da, kada su u pitanju program prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo i program razvoja poljoprivrede, za cijeli sedmogodišnji period 2021-2027 biće potpisan po jedan finansijski sporazum. Krajnji rok za potpisivanje finansijskih sporazuma za navedene programe jeste 31. decembar 2022. godine.

Kada je u pitanju akreditacija mjera koja obuhvata programski period 2021-2027 (IPARD III), neophodno je istaći da će struktura, zadužena za implementaciju ovog programa, u narednom periodu, nastojati da akredituje sve mjere koje su predviđene IPARD III programom, kao i nastaviti sa implementacijom već akreditovanih mjera kroz IPARD II Program. Kroz akreditovanje novih mjera u okviru IPARD III programa, povećaće se i opseg potencijalnih korisnika podrške, a samim tim i povlačenje dostupnih sredstava. Mjere koje se su obuhvaćene programom, ali koje do sada nijesu bile predmet akreditacije, odnose se na: agro-

ekološke klimatske mjere i mjere organske proizvodnje, realizaciju lokalnih razvojnih strategija, investicije u ruralnu javnu infrastrukturu, tehničku pomoć i zasnivanje i zaštitu šuma.

U cilju provjere spremnosti državnih institucija za IPA III programe održana je i **verifikaciona misija od strane Evropske komisije**, u periodu od 13-17. juna 2022. godine. Misija je sprovedena od strane revizora Generalnog direktorata za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR), prvenstveno u cilju uvjeravanja u funkcionalnost uspostavljenog sistema zarad procjene pripremljenog nacrtu zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za Godišnji akcioni program za 2021. godinu i Program prekogranične saradnje Crna Gora–Kosovo (2021-2027.), kao i praćenja revizorskih nalaza za godišnje akcione programme iz IPA II finansijske perspektive (2014/2016/2017/2018/2020), višegodišnji akcioni program SOPEES (2015-2017) i programe prekogranične saradnje Crna Gora-Albanija i Crna Gora-Kosovo (2014-2020).

Misija je imala savjetodavni karakter a sljedeća misija revizora će biti sprovedena nakon 6 mjeseci od verifikacione misije i to u vidu revizorske misije koja će imati za cilj verifikaciju uspostavljenog sistema za IPA III programe. Zvanični zahtjev za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka je dostavljen nadležnom direktoratu Evropske komisije 12. jula 2022. godine na razmatranje.

Glavni zaključci sa održane misije su usmjereni na pozitivan odnos prema pripremljenom nacrtu zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za programe IPA 2021 i CBC MNE-KS 2021-2027, kojim su ispunjeni kriterijumi zahtijevani od strane EK, pa je Revizorski tim DG NEAR predložio nadležnim službama u Briselu dalje procesuiranje pune akreditacije sistema za navedene programe, što će u konačnom dovesti i do blagovremenog potpisivanja Finansijskih sporazuma u definisanim rokovima.

Kada je u pitanju **godišnji akcioni program za 2021. godinu**, strukturu za samostalno upravljanje čine sljedeća tijela:

- *NIPAK/NIPAK kancelarija,*
- *NAO/Direktorat za upravljačku strukturu,*
- *Upravljačko tijelo/Ministarstvo evropskih poslova,*
- *Posrednička tijela za upravljanje sektorskim politikama – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo ekologije, urbanizma i prostornog planiranja,*
- *Posrednička tijela za finansijsko upravljanje – Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći i Uprava za kapitalne projekte.*

Kada je u pitanju **program prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo 2021-2027**, strukturu za samostalno upravljanje čine sljedeća tijela:

- *NIPAK/NIPAK kancelarija,*
- *NAO/Direktorat za upravljačku strukturu,*
- *Upravljačko tijelo/Ministarstvo evropskih poslova,*
- *Kancelarija rukovodioca Operativne strukture i Tijelo za prekograničnu saradnju i*
- *Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje – Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći.*

Zaključak

Crnoj Gori u narednom periodu predstoji proces akreditacije za ostale godišnje i višegodišnje akcijske programe, kao i program prekogranične saradnje Crna Gora-Albanija 2021-2027.

Nakon dobijanja pozitivnog mišljenja od strane EK za prve programe iz IPA III perspektive može se očekivati i intenziviranje aktivnosti za proces dobijanja akreditacije za preostale IPA III programe, najprije IPA 2022.

Kada je u pitanju ukupan iznos sredstava dostupne podrške kroz IPA III, iako iz perspektive korisnika neće biti većih izmjena u samom procesu dobijanja i apsorpcije sredstava, Evropska komisija će nastojati da, kroz IPA III, osigura pristup koji će biti zasnovan na učinku u postizanju ciljeva Regulative EU 2021/1529 o uspostavljanju IPA III, koja je usvojena 15. septembra 2021. godine (Uvodne odredbe 18: „Fokus na rezultatima“), podržavajući države koje su se obavezale na veći obim reformi, pa je samim tim spremnost države i nadležnih institucija u pogledu apsorpcije sredstava na velikom ispitu.