

Informacija o realizaciji aktivnosti i projekata koji se implementiraju kroz sistem indirektnog upravljanja IPA fondovima sa prepoznatim ključnim izazovima (IPA II i IPA III) sa predlogom redefinisanja institucionalnog okvira i uspostavljanju struktura za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027) u indirektnom modelu upravljanja

Prvi dio Informacije o realizaciji aktivnosti i projekata koji se implementiraju kroz sistem indirektnog upravljanja IPA fondovima sa prepoznatim ključnim izazovima (IPA II i IPA III) sa predlogom o redefinisanju institucionalnog okvira i uspostavljanju struktura za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027) u indirektnom modelu upravljanja sadrži pregled aktivnosti i aktivnih rizika na projektima po sljedećim programima IPA pretpristupne podrške koji se sprovode ili će se sprovođiti kroz indirektni model upravljanja:

- I - Godišnji akcioni program za 2016. godinu
- II - Godišnji akcioni program za 2017. godinu
- III - Godišnji akcioni program za 2018. godinu
- IV - Godišnji akcioni program za 2020. godinu
- V - Višegodišnji operativni program 2015-2017
- VI - IPARD programi
- VII - Programi prekogranične saradnje Crna Gora - Albanija 2014-2020 i Crna Gora - Kosovo 2014-2020
- VIII - Godišnji akcioni program za 2021. godinu.
- IX - Akreditacija Godišnjeg akcionog programa za 2024. godinu i višegodišnjih Operativnih programa 2024-2027 u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije

Drugi dio ove informacije odnosi se na redefinisanje insitucionalnog okvira i struktura prikazanih kroz prethodnu Informaciju o definisanju institucionalnog okvira i uspostavljanju struktura za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027) u indirektnom modelu upravljanja, nakon nastalih promjena usljed reorganizacije Vlade Crne Gore i donošenja Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave od 23. jula 2024. godine.

PRVI DIO

I Horizontalna postupanja i izazovi

Evropska komisija odobrila je program refundacije zarada za 100 novih IPA službenika u periodu od naredne 2 godine (2025 i 2026). Ministarstvo javne uprave u saradnji sa Ministarstvom finansija pripremi je Program koji će biti dostavljen Vladi na usvajanje, kako bi se na adekvatan i blagovremen način jačali kapaciteti nadležnih IPA tijela, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse. NAO će pratiti implementaciju ove aktivnosti koja je ujedno i potpora za sprovođenje dva značajna višegodišnja Operativna programa iz IPA III perspektive.

Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelarija u Direktoratu za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara u Ministarstvu finansija u obavezi je sa pripremi Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU za period 2025–2028, sa pratećim Akcionim planom, u skladu sa programom rada Vlade Crne Gore za 2025. godinu.

Shodno nalazima revizora Evropske komisije, Ministarstvo finansija biće u obavezi da pripremi aranžman i model informacionog sistema za upravljanje finansijskim i računovodstvenim podacima i da pripremi plan obuka za implementacione agencije i kadrove sa manje iskustva u oblasti. Takođe, Ministarstvo

finansija pristupiće i izradi specifične IPA platforme za potrebe eksterne komunikacije dostupnih EU fondova, kako bi se IPA okruženje adekvatnije pozicioniralo u javnosti i kako bi potencijalni aplikanti imali kvalitetnije mogućnosti za boljom i umreženijom saradnjom.

Shodno izmjenama organizacije institucionalnog IPA okvira mijenjaće se i određeni podzakonski akti koji se odnose na politiku oslobađanja od plaćanja poreza na dodatu vrijednost. NAO će koordinirati i ove aktivnosti sa nadležnim implementacionim agencijama.

U okviru Sektorske budžetske podrške, nadležna ministarstva će biti praćena od strane NAO kada se radi o pripremi specifičnih zahtjeva za tranšama značajnih sredstava koja će biti uplaćivana od strane EK, shodno odrađenim mjerilima i indikatorima uspješnosti u istemu. Nadležna ministarstva komuniciraju ove aktivnosti kroz pripremu detaljnih i sveobuhvatnih zahtjeva za EU sredstvima.

II Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih Godišnjim akcionim programom za 2016. godinu

Nakon što je u septembru 2016. godine, u saradnji Crne Gore i Evropske komisije, definisan predlog Godišnjeg akcionog programa za Crnu Goru za 2016., Evropska komisija ga je zvanično usvojila Implementacionom odlukom Komisije C(2016)8226 od 2. decembra 2016. godine. Inicijalni Finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o realizaciji Godišnjeg akcionog programa 2016. je potpisan 22. decembra 2017. godine. Ukupna prvobitna vrijednost programa bila je definisana na iznos od 26.544.530 EUR. Od toga, ukupni maksimalni iznos opredijeljenih bespovratnih sredstava EU je 22.948.900 EUR. Period izvršenja ovog Finansijskog sporazuma, kako je definisano članom 12 Aneksa II (Opšti uslovi), utvrđen je na 12 godina od dana stupanja na snagu ovog finansijskog sporazuma. Trajanje perioda operativnog sprovođenja, kako je definisano članom 12 Aneksa II (Opšti uslovi), utvrđen je na 6 godina od dana stupanja na snagu ovog finansijskog sporazuma. U okviru godišnjeg programa koji je predlog ovog finansijskog sporazuma, za finansiranje su odobrene 2 akcije za sektore: Životna sredina i klimatska akcija i Konkurentnost i inovacije.

Imajući u vidu da nadležnosti NAO/Direktorata za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU koje se odnose na praćenje funkcionalnosti uspostavljenog sistema, ali i realizacije projekata koji se implementiraju kroz sistem indirektnog upravljanja, na polugodišnjem nivou, a u skladu sa procedurama pretpristupne podrške, održava se Panel za upravljanje rizicima, kojim se izještava o identifikovanim rizicima, na nivou svih IPA tijela, te sprovode efektivne mjere za njihov blagovremen i adekvatan tretman, što je od ključnog značaja za uspješno upravljanje EU fondovima. Redovni izvještaji omogućavaju transparentnost i pravovremene korektivne radnje.

U vezi sa navedenim, identifikovan je rizik u okviru navedenog **Godišnjeg akcionog programa za 2016. godinu**, na projektu „Podrška u pripremi projekata“. U trenutku održavanja Panela za upravljanje rizicima, bilo je isplaćeno oko 2 miliona eura, a inicijalno je ugovoreno 3,2 miliona eura. Imajući u vidu da izvođači radova kasne sa dostavljanjem Interrim izvještaja prema Upravi za kapitalne projekte, te da nastala situacija značajno utiče u dijelu produženja rokova definisanih za implementaciju potprojekata, rizik je prepoznat zbog nemogućnosti daljeg produženja rokova.

Uzimajući u obzir navedeno, Uprava za kapitalne projekte, kao Implementaciona agencija, intezivirala je svoje aktivnosti, u smislu jačanja komunikacije, te dostavljanja izvještaja od strane izvođača, pa se do 21. decembra 2024. godine, kada je predviđen rok za implementaciju aktivnosti prema Finansijskom sporazumu, očekuje pozitivan ishod u smislu potrošnje sredstava.

III Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih Godišnjim akcionim programom za 2017. godinu

Nakon što je u saradnji Crne Gore i Evropske komisije definisan predlog Godišnjeg akcionog programa za Crnu Goru za 2017, Evropska komisija je 28. septembra 2017. godine usvojila Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 1 (koji uključuje sektore Demokratija i upravljanje i Saobraćaj). Dodatno, Evropska komisija je 17. novembra 2017. godine usvojila Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2, koji se odnosi na budžetsku podršku za reformu javne uprave, a za koji je Finansijski sporazum potpisan 16. januara 2018. godine. Ukupni procijenjeni troškovi programa koji je predmet ovog Finansijskog sporazuma iznose 16.156.529 EUR. Ovaj iznos uključuje ukupna opredijeljena sredstva EU i nacionalni doprinos. Ukupni maksimalni doprinos Unije je 13.511.103 EUR. U vrijeme održavanja Panela za upravljanje rizicima, identifikovan je problem u okviru navedenog **Godišnjeg akcionog programa za 2017. godinu**, na projektu „Tehnička podrška za pripremu investicionih projekata u sektoru saobraćaja u Crnoj Gori“, gdje konzorcijum, koji je potpisnik ugovora, sa kašnjenjem sprovodi aktivnosti od početka implementacije. Uprava za kapitalne projekte, u ovom trenutku, sprovodi sve neophodne aktivnosti, kako bi ugovor bio završen do roka predviđenog za završetak, ili u krajnjem postoji opcija da konzorcijum pošalje zahtjev za produženje roka bez dodatnih troškova.

IV Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih Godišnjim akcionim programom za 2018. godinu

Drugog decembra 2019. godine stupio je na snagu Finansijski sporazum za IPA 2018 između Evropske komisije i Crne Gore, kojim je za Projekat „ EU za poboljšanje pristupu pravdi i temeljna prava“ opredijeljeno 13.516.733 EUR. Opšti cilj Projekta je unaprijeđenje sistema vladavine prava povećanjem efikasnosti i djelotvornosti institucija i usklađivanja sistema za promociju i zaštitu ljudskih prava sa najboljim praksama Evropske unije.

Naime, identifikovani su rizici ugovora o adaptaciji Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS) u okviru **Godišnjeg akcionog programa za 2018. godinu**, projekat “Unaprijeđenje zatvorenog kompleksa UIKS sa izgradnjom specijalne zdravstvene ustanove, Prijavnice, Otvorenog zatvora i Multifunkcionalnog objekta”. Rok za realizaciju ugovora je 24 mjeseca od dana izdavanja naloga za početak radova, dok je nalog za početak radova izdat 28.03.2024. godine.

Na održanom Panelu za upravljanje rizicima, Uprava za kapitalne projekte, kao Implementaciona agencija, istakla je da se radovi ne odvijaju u punom kapacitetu zbog postojanja linija dalekovoda od 10kv i 35kv koje treba izmjestiti. Uprava za kapitalne projekte je kompletirala tehničku dokumentaciju neophodnu za izmještanje pomenutih dalekovoda. Na osnovu revidovanog projekta, linije dalekovoda se izmještau na parcele u privatnom vlasništvu, pa je prema tome neophodno riješiti imovinsko - pravne odnose. Ministarstvo pravde i Uprava za izvršenje krivičnih sankcija kao korisnici projekta su ušli u proceduru neophodnu za proglašavanje javnog interesa. U tom smislu potrebno je bilo pribaviti mišljenje Ministarstva finansija o procjeni eksproprijacije, te je Ministarstvo pravde u ovom slučaju bilo zaduženo da pošalje zvanični Zahtjev za mišljenje Ministarstvu finansija/Direktoratu za budžet, kako bi nakon izdavanja mišljenja Ministarstva finansija procedura dalje išla ka Vladi Crne Gore na odlučivanje. Ministarstvo finansija je po dobijenom Zahtjevu za izdavanje potvrde za isplatu procijenjene vrijednosti zemljišta, u predmetu Ekspoprijacija nepokretnost za potrebe realizacije projekta, izdalo negativno mišljenje, imajući u vidu da Zakonom o budžetu za 2024. godinu nijesu planirana sredstva za aktivnosti pod ovim programskim kodom. Imajući u vidu da je rok za završetak programa 2. decembar 2025. godine, Uprava za kapitalne projekte je, na osnovu dopisa Ministarstva finansija ka Ministarstvu pravde, u predlogu budžeta za 2025. godinu planirala neophodna sredstva za eksproprijaciju nepokretnosti na kojoj je neophodno shodno projektu premjestiti stubove koji ometaju izvođenje radova.

Drugi identifikovan rizik u okviru **Godišnjeg akcionog programa za 2018. godinu** je u okviru projekta „Dostava i instalacija ISO kontejnera“. Delegacija EU je predložila angažovanje sudskog vještaka iz oblasti

IT, kako bi se riješio problem koji se odnosi na to da li je isporučena oprema dobavljača prihvatljiva ili ne. Dvije posjete su organizovane sa angažovanim ekspertom i istim su prisustvovali predstavnici DEU, Jedinice za imlementaciju projekata, krajnjeg korisnika i ugovarača. U trenutku održavanja panela pripremljen je bio Nacrt izvještaja eksperta o usklađenosti isporučene opreme sa tehničkom specifikacijom i ponudom, dok je konačan Izvještaj vještaka zajedno sa dopisom Ugovornog tijela, upućen ugovaraču 23. oktobra 2024. godine, sa rokom za odgovor od 30 dana. U decembru je produžena validnost bankarske garancije ugovarača a samim tim i implementacija referentnog ugovora koju će dalje pratiti NAO/CFCU.

Imajući u vidu značaj planiranih infrastrukturnih projekata za Crnu Goru, neophodno je hitno reagovanje svih djelova IPA strukture, posebno resornih ministarstava i ugovornih tijela, kako bi se obezbijedila pravovremena implementacija sredstava iz programa IPA 2018, naročito u trenutku kada je značajan dio implementacionog perioda istekao. Kada je riječ o kadrovskim kapacitetima, ostvaren je napredak u pogledu uvećanja broja zaposlenih, kao i u dijelu sprovođenja specifičnih obuka i edukacija.

V Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih Godišnjim akcionim programom za 2020. godinu

Finansijski sporazum između Evropske komisije i Vlade Crne Gore, za Godišnji akcioni program za 2020. godinu, stupio je na snagu 28. avgusta 2020. godine. U odnosu na navedeni program nijesu prepoznati značajniji rizici.

VI Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih višegodišnjim Operativnim programom 2015-2017

Finansijski sporazum za višegodišnji Operativni program 2015-2017 stupio je na snagu 12. jula 2018. godine. Kada govorimo o rizicima na projektima iz Višegodišnjeg programa za sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalnih politika 2015-2017, ističe se rizik koji je identifikovala Uprava za kapitalne projekte, kao Implementaciona agencija na ovom projektu. U pitanju je Ugovor o radovima „ Adaptacija školske infrastrukture u cilju uklanjanja arhitektonskih barijera“, gdje radovi nijesu završeni u predviđenom roku pa je Ugovorno tijelo preduzelo sve neophodne aktivnosti u skladu sa ugovornim mogućnostima. Naime, izvođač radova je obaviješten o naplati penala i aktiviranju garancije. Zahtjev za izvršenje garancije za dobro izvršenje posla je poslat banci i ista je naplaćena u iznosu od 10% od vrijednosti ugovora. Dodatno je u toku procedura vezana za raskid ugovora. NAO će pratiti dinamiku postupanja UKP.

VII Izazovi u implementaciji IPARD II/IPARD III programa u Crnoj Gori

Finansijski sporazum za IPARD II program, koji definiše modalitet finansiranja u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja, potpisan je u decembru 2017. godine, nakon uspostavljanja svih neophodnih akreditacionih kriterijuma zahtijevanih od strane Evropske komisije. Programom IPARD II je predviđena podrška u razvoju poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore za period 2014-2020. EU je, za period 2014-2020., kroz IPARD II, izdvojila sredstva od oko 39 miliona eura za sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja koja su dostupna Crnoj Gori kroz ovaj program. Finansijski sporazum za IPARD III program stupio je na snagu 2. februara 2024. godine. Ukupni i maksimalni indikativni iznos bespovratnih sredstava koje je EU opredijelila za Crnu Goru za period 2021-2027 je 63.000.000,00 eura (što je 62% veći iznos u odnosu na prethodni IPARD II program). Iznos se, takođe, u vidu godišnjih alokacija, uplaćuje Crnoj Gori.

U skladu sa obavezama koje je Crna Gora preuzela odredbama Okvirnog sporazuma o pravilima za sprovođenje finansijske podrške Evropske unije u okviru IPA II i IPA III, Nacionalni službenik za ovjeravanje i Direktorat za upravljanje strukturama pretprijetne podrške EU su odgovorni za nadgledanje aktivnosti u okviru zaduženja preuzetih u okviru IPARD II/IPARD III programa, čije mjere

sprovodi **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede**, a sve u cilju obezbjeđivanja efikasnog funkcionisanja uspostavljenog sistema upravljanja i kontrole i što bolje iskorišćenosti dostupnih sredstava iz programa EU podrške.

Rizici u implementaciji i nedostaci u sistemu upravljanja IPARD II/IPARD III programom su prepoznati su od strane nacionalnih struktura, ali i od strane nadležnog Direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj EK (DG AGRI), od strane kojeg je zahtijevana priprema relevantnog Akcionog plana i njegovo ažurno praćenje kako bi se umanjili i otklonili prepoznati rizici i slabosti u sistemu.

Imajući u vidu ozbiljnost izazova, kao i moguće posljedice, koje bi u značajnoj mjeri oslabile kapacitete u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo finansija ističe da bi dalje neadekvatno i neblagovremeno postupanje doprinijelo **značajnoj neiskorišćenosti dostupnih sredstava** u sektoru poljoprivrede. S tim u vezi, u nastavku ukazujemo na ključne stavke koje prepoznaju evidentne nedostatke u implementaciji IPARD II i IPARD III programa, a za koje se očekuje urgentno djelovanje, i to:

- status akreditacije za mjere 1,3,7 IPARD III programa - „Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja” i gubitak raspoloživih sredstava za potrebe ugovaranja aplikacija;
- status akreditacije za Mjeru 9 IPARD II programa - „Tehnička podrška“;
- status akreditacije za Mjeru 4 IPARD III programa - „Agro-ekološke-klimatske i mjere organske proizvodnje“
- akreditacija Mjere 6 IPARD III programa - „
- kadrovski izazovi u IPARD agenciji/Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koji utiču na efikasnu implementaciju i dinamiku povlačenja dostupnih sredstava u okviru IPARD II programa;
- dinamika procesa dobijanja potpune akreditacije Mjere 9 IPARD II programa - Tehnička podrška.

VII-1 Status akreditacije mjera 1,3,7 IPARD III programa - Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja

U cilju obezbjeđivanja uspješne implementacije IPARD II/IPARD III programa, Crna Gora je u obavezi da, u model indirektnog upravljanja, obezbijedi adekvatne kadrovske kapacitete. Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU redovno prati kadrovske promjene na svim nivoima u IPA strukturi kroz mjesečni presjek kadrovskih kapaciteta koji se dostavlja na uvid. Pored redovnih izvještajnih perioda, DG AGRI je informisan o značajnim kadrovskim promjenama kroz upućena pisma i pripremljene akcione planove u okviru kvartalnog izvještavanja, koja su podržana temeljnim procjenama Nacionalnog službenika za ovjeravanje i propratnom dokumentacijom.

Imajući u vidu prethodno navedeno, manjak kadrovskih kapaciteta angažovanih na IPARD poslovima je evidentno prisutan u Direktoratu za plaćanja/IPARD agenciji u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Važno je napomenuti da je Ministarstvo, u prethodnom periodu, intenzivno radilo na jačanju kadrovskih kapaciteta u IPARD agenciji, kako angažovanjem značajnog broja službenika, tako i sprovođenjem javnih konkursa za angažman službenika na neodređeno vrijeme. Pored značajnog pomaka u ovom dijelu, neophodno je održati kontinuitet u jačanju kadrovskih kapaciteta i konstantno raditi na edukaciji zaposlenih kako bi se obezbijedilo nesmetano sprovođenje radnih zadataka.

Kako relevantne analize opterećenosti poslovnim aktivnostima pokazuju konstantnu potrebu za uvećanjem kadrovskih kapaciteta u IPARD agenciji, kako sa aspekta implementacije svih tekućih javnih poziva za mjere 1 i 3, tako i za javne pozive za Mjeru 7, neophodno je što urgentnije postupanje u smislu definisanja realnog plana i dinamike angažovanja kadra, na temelju referentnog kadrovskog plana nadležnog ministarstva, a nakon što je shodno usvajanju novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede otvorena mogućnost za nadogradnju kapaciteta i ojačan osnov funkcionisanja u organizacionom smislu. Ažurirani plan angažovanja kadrovskih

kapaciteta krajem 2024. godine, ali i početkom 2025. godine, činio bi osnov za dalje oglašavanje slobodnih radnih mjesta u IPARD agenciji, u cilju popunjavanja upražnjenih radnih pozicija i uspostavljanja stabilne kadrovske situacije u vidu angažmana zaposlenih na neodređeno vrijeme.

Uzimajući u obzir mišljenje predstavnika Evropske komisije, ovaj korak bi značajno uticao na postizanje potpune akreditacije navedenih mjera podrške, jer bi omogućio dodatna zapošljavanja u IPARD agenciji, što je ključni zahtjev DG AGRI-ja, naročito imajući u vidu odluku Evropske komisije da dozvoli raspisivanje javnih poziva, ali ne i ugovaranje i plaćanje projekata kroz navedene mjere podrške, do potpune akreditacije. Daljim povećanjem broja zaposlenih i konstantnom edukacijom će biti obezbijedena adekvatna dinamika implementacije IPARD II i IPARD III programa, i u konačnom umanjeni rizici od gubitka EU sredstava kako za aktuelne mjere, tako i za buduće pozive u okviru IPARD III programa.

Nacionalne vlasti očekuju potvrdu DG AGRI o spremnosti strukture, kao i potvrdu da procedure ispunjavaju minimalne uslove za povjerenje budžetskih zadataka. U cilju ispunjavanja traženih kriterijuma, Operativna struktura je u prethodnom periodu preduzela korektivne radnje od najvećeg značaja za unaprjeđenje akreditacionih paketa dostavljenih Evropskoj komisiji za navedene mjere, uključujući i mjeru 9, sa ciljem dobijanja konačne saglasnosti Evropske komisije, te nastavku redovnih aktivnosti ugovaranja i plaćanja po specifičnim mjerama IPARD II i IPARD III programa.

Još jedan važan iskorak Operativne strukture za IPARD II/IPARD III Program je odrađen kroz upućivanje zvaničnog pisma ka DG AGRI-ju 7. novembra 2024. godine, u cilju jasnog predočavanja preduzetih mjera u cilju otklanjanja svih traženih zahtjeva nadležnog direktorata EK a ujedno i ispunjavanja zadatih kriterijuma za potpunu akreditaciju navedenih mjera. U pismu su precizno naznačene preduzete korektivne radnje, posebno u dijelu adekvatnog tretiranja ISO politike i mjerila i razvijanje priručnika o procedurama za Mjeru 9 – Tehnička podrška, čije se sprovođenje temelji na uvrštavanju PRAG procedura. Naime, sadržajno pismo je upućeno sa zahtjevom promptne reakcije EK u dijelu akreditacije i korišćenja dostupnih sredstava iz referentnih mjera.

VII-2 Dinamika procesa akreditacije Mjere 9 IPARD II programa – Tehnička podrška

U toku 2021. godine Operativna struktura IPARD II programa je intenzivno radila na proceduri podnošenja zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za Mjeru 9 – Tehnička podrška, gdje je bilo neophodno ispuniti sve propisane kriterijume od strane EK i zaokružiti relevantan pravni okvir. Značaj akreditacije Mjere 9 se dodatno ogleda i u rješavanju trenutne problematike u dinamici implementacije IPARD II programa, s obzirom na to da je u pitanju mjera tehničke pomoći koja u svakom smislu treba da posluži kao mehanizam za unaprijeđenje upravljanja IPARD II programom.

U tom smislu, nacionalne vlasti su početkom 2022. godine pripremile akreditacioni paket i podnijele Zahtjev za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za Mjeru 9 nadležnom direktoratu Evropske komisije. Kada je u pitanju pokretanje akreditacije Mjere 9, od važnosti je napomenuti da su evidentna kašnjenja u ovom dijelu procesa. S tim u vezi, nacionalne vlasti su postupile po zahtjevu Evropske komisije, u dijelu angažmana nezavisne revizorske institucije, koja bi sprovela nezavisnu eksternu reviziju akreditacionog paketa i time doprinijela sticanju dodatnog uvjerenja da su se stekli uslovi za upravljanje predmetnom mjerom IPARD II. Angažovana eksterna revizorska kompanija je odradila procjenu, te je Upravljačka struktura uputila izdati izvještaj, zajedno sa potpisanim sporazumima, te je neophodno intezivirati saradnju sa DG AGRI-jem, u cilju dobijanja potpune akreditacije mjere 9, nakon dopune akreditacionog paketa.

Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU, putem kvartalnog izvještavanja, redovno informiše nadležni direktorat Evropske komisije o preduzetim radnjama i aktivnostima. Nakon što je Upravljačko tijelo Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede ušlo u proces izmjene procedura, po zahtjevu Evropske komisije, po finalizaciji postupka iste će biti upućene DG AGRI na

razmatranje. Operativna struktura, nakon ovog procesa očekuje zvanično odobrenje, u smislu potpune akreditacije Mjere 9, čime će se omogućiti efikasan monitoring i implementacija IPARD programa, kroz potrošnju dijela sredstava (cca 2% ukupnog budžeta).

VII-3 Akreditacija Mjere 4 IPARD III programa – Agro-ekološke-klimatske i mjere organske proizvodnje

Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU, je nakon izvršene eksterne revizije koja je odradila procjenu spremnosti strukture za implementaciju Mjere 4, poslao akreditacioni paket u skladu sa smjernicama DG AGRI-ja za Mjeru 4 IPARD III programa. U toku procesa obezbijedena je garancija Nacionalnog službenika za ovjeravanje i potvrda o postojanju preduslova o uspostavljenosti struktura koje će implementirati mjeru 4 (Agro-ekološke-klimatske i mjere organske proizvodnje), čime će se, nakon odobrenja EK, stvoriti uslovi za potrošnju dijela sredstava (cca 8%) od ukupno namijenjenih 63 miliona za pomoć sektoru poljoprivrede.

Nadležni direktorat Evropske komisije je uputio Zahtjev za klarifikaciju, te su odgovori dostavljeni DG AGRI-ju od strane Upravljačke strukture. U vezi sa navedenim, očekuje se zvanično odobrenje akreditacije Mjere 4, čija je implementacija od velikog značaja za Crnu Goru, imajući u vidu cilj mjere koji se odnosi na omogućavanje održivog razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, doprinoseći ublažavanju klimatskih promjena i prilagođavanju poljoprivrede.

VII-4 Akreditacija Mjere 6 IPARD III programa – Investicije u javnu ruralnu infrastrukturu

Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU će do kraja 2024. godine pripremiti akreditacioni paket u skladu sa smjernicama DG AGRI za mjeru 6 IPARD III programa - Investicije u javnu ruralnu strukturu, čime će, nakon odobrenja Evropske komisije, sredstva obezbijedena za podršku (cca 9%) ekonomskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju, kroz razvoj fizičke infrastrukture biti na raspolaganju za potrošnju Crnoj Gori. Shodno definisanim procedurama, osim garancije NAO-a i u ovom slučaju je neophodno obezbijediti mišljenje nezavisne revizorske institucije, pa će se procedura pokretanja javne nabavke pokrenuti u I kvartalu 2025. godine.

VIII Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih programima prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija 2014-2020 i Crna Gora – Kosovo 2014-2020

Kada je riječ o *Programu prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija 2014-2020*, identifikovan je rizik koji je i u prethodnom periodu doveo do gubitka sredstava. Imajući u vidu da Operativna struktura Albanije nije izabrala članove JMC-a, to dalje implicira da je nemoguće stvoriti preduslove za potpisivanje ugovora za alokaciju 2020. godinu. Od vremena održavanja Panela za upravljanje rizicima, Ugovorno tijelo CFCU, uložilo je dodatne napore pa su u vezi sa navedenim, 4. novembra 2024. godine, tri ugovora poslata na potpis korisnicima.

U skladu sa preostalim sredstvima, Ugovorno tijelo je poslalo pismo prvom sa rezervne liste, kako bi se ugovorila sredstva dostupna kroz ovu alokaciju blagovremeno, imajući u vidu da je rok za ugovaranje sredstava bio 24. decembar 2024. godine. U okviru ovog postupanja izvjesna je realizacija ugovaranja.

Kada je riječ o *Programu prekogranične saradnje Crna Gora – Kosovo 2014-2020*, identifikovani su rizici na ugovornoj strani, odnosno strani partnerske zemlje, posebno u dijelu verifikacije troškova, imajući u vidu nedovoljno obučeni kadar i kapacitete Kontrolnog tijela. Kako ne bi došlo do potencijalnog rizika od kašnjenja u implementaciji projekata, neophodno je intenzivirati aktivnosti u cilju organizovanja dodatnih obuka/treninga za novozaposlene u Kontrolnom tijelu Kosova.

IX Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih Godišnjim akcionim programom za 2021. godinu

U cilju nastavka razmjene informacija u vezi sa aktuelnim statusom akcija koje su podržane kroz program IPA 2021 i budućim koracima u cilju uspješnije realizacije ovog programa, struktura redovno održava koordinacione sastanke. Koordinacioni sastanci okupljaju predstavnike Upravljačkog tijela, Upravljačke strukture, posredničkih tijela za finansijsko upravljanje, te predstavnike posredničkih tijela za upravljanje politikama. Sastanci ove vrste, zajedno sa Panelom za upravljanje rizicima u organizaciji Upravljačke strukture, predstavljaju priliku za analizu statusa ugovora aktuelnih IPA projekata i planova za predstojeći period. Učesnici ujedno razmatraju izazove u vezi sa sprovođenjem postojećih ugovora i pripremama tenderske dokumentacije, kao i o neophodnim koracima za njihovo rješavanje.

Kako je program podijeljen po akcijama, identifikovan rizik i otvorena pitanja ističu se kroz Akciju **Podrška EU za sektor poljoprivrede u Crnoj Gori**. U sektoru Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda postoje izvjesna otvorena pitanja usljed promjena u potrebama ovog sektora, u skladu sa čime je potrebno pristupiti izmjenama u okviru programa AAP 2021, posebno u dijelu planiranih aktivnosti i finansijskih sredstava. Nakon što je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede pokrenulo zvaničnu komunikaciju prema Delegaciji EU, te je na tu temu organizovan zajednički sastanak na kome su prisustvovali predstavnici DEU, MPŠV, DUSPPEU, NIPAK kancelarije i ugovornih tijela u vezi izmjena akcionog dokumenta, komponente 2 projekta, koja se odnosi na Bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i sprovodi se u indirektnom upravljanju, dogovorena je izmjena akcionog dokumenta. Kada je riječ o ugovoru *Razvoj fitosanitarnog informacionog sistema za dalje unapređenje sistema upravljanja službenom kontrolom robe u fitosanitarnoj oblasti koja je proizvedena ili uvezena u Crnu Goru*, tenderska dokumentacija je poslata 4. oktobra 2024. godine CFCU-u na dalje postupanje sa izmijenjenim budžetom, u skladu sa istraživanjem tržišta koje je sprovedeno kroz Instrument za evropsku integraciju (EUIF). Inicijalno je za sprovođenje projekta izdvojeno oko 200.000 eura, dok je istraživanje tržišta pokazalo da je potrebno izdvojiti 1.300.000 eura. Za ovaj ugovor je dogovoreno da se preusmjeri 1.100.000 eura EU dijela sredstava predviđenih u ugovoru Izgradnja graničnih inspeksijskih punktova i karantinskih jedinica za zdravlje bilja u Crnoj Gori (u nadležnosti Uprave za kapitalne projekte), za koji je shodno Informaciji koju je Vlada usvojila na sjednici od 10. oktobra 2024. godine predloženo obezbjeđivanje 2 miliona eura u okviru kapitalnog budžeta (zbog potrebe povećanja dostupne vrijednosti za navedeni ugovor). Na ovaj način za potrebe indirektnog upravljanja od strane Uprave za kapitalne projekte smanjuje se dostupni EU dio sredstava, ali se povećava nacionalno ko-finansiranje, koje inicijalno nije bilo predviđeno Finansijskim sporazumom. Shodno novom proračunu, ukupna vrijednost ovog ugovora sada glasi 2.000.000 eura, od čega je 1.550.000 miliona eura iz državnog budžeta i 450.000 eura iz EU sredstava.

Imajući u vidu da rok za ugovaranje programa IPA 2021 ističe 15. decembra 2025. godine, neophodno je ispratiti sve buduće korake kako ne bi došlo do daljeg kašnjenja i samim tim, eventualnog gubitka opredijeljenih sredstava. Delegacija EU je, na sastancima sa strukturom, sugerisala Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da otpočne sa raspisivanjem tendera koji su spremni.

Dogovoreno je da se izvrši realokacija dostupnih EU sredstava sa Uprave za kapitalne projekte na CFCU, budući da je riječ o istoj akciji/prozoru. Dodatno, imajući u vidu značajne izmjene Akcijskog dokumenta, neophodno je dalje formalizovanje aktivnosti, odnosno pokretanje procedure izmjene Finansijskog sporazuma za program IPA 2021 u što skorijem roku, kako bi se rizici od potencijalnog gubitka sredstava sveli na minimum. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kao Posredničko tijelo za upravljanje politikama, zaduženo je da Upravljačkom tijelu dostavi izmjene Finansijskog sporazuma. Važnost saradnje i komunikacije na svim nivoima, odnosno među svim tijelima, ostaje prioritet svim akterima IPA strukture, koji su uključeni u sprovođenje programa IPA 2021.

Kada je riječ o ostalim akcijama i sektorima podrške kroz navedeni program, nijesu identifikovani veći rizici.

X Akreditacija Godišnjeg akcionog programa za 2024. godinu i višegodišnjih Operativnih programa 2024-2027 u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije

X-1 Akreditacija Godišnjeg akcionog programa za 2024. godinu

Akreditacioni paket sa neophodnim garancijama upućen je Evropskoj komisiji 27. oktobra 2023. godine. Nakon reorganizacije državne uprave, Ministarstvo finansija je izvjestilo Evropsku komisiju o nastalim promjenama, te promjenama u odnosu na prepoznata Posrednička tijela za upravljanje politikama. U odnosu na Posredničko tijelo za upravljanje politikama u Ministarstvu rada i socijalnog staranja, izmjena je uticala na dodjelu ove uloge jedinicama u Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga i Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografije. Nakon konsultacija sa partnerima iz Evropske komisije, donijeta je odluka o dodjeljivanju ove uloge i jedinici u Ministarstvu, prosvjete, nauke i inovacija, nakon čega je ažurirani akreditacioni paket 9. oktobra 2024. godine upućen Evropskoj komisiji. Ministarstvo evropskih poslova, sa aspekta programiranja, uputilo je zahtjev za dopunu aneksa Akcionog programa za Prozor 4, kojim se takođe definišu sva posrednička tijela za upravljanje politikama. Revizori nadležnog direktorata Evropske komisije uputile su Upravljačkoj strukturi/Nacionalnoj službenici za ovjeravanje Nacrt revizorskog izvještaja u odnosu na dostavljeni akreditacioni paket, a isti sadrži nekoliko identifikovanih nalaza i preporuka, koje su nacionalne vlasti u obavezi da sprovedu u cilju potpune akreditacije navedenog programa. U narednom periodu očekuje se akreditacija navedenog programa, imajući u vidu optimizam u smislu ispunjavanja preporuka datih od strane revizora Evropske komisije.

Veoma važan segment u dijelu akreditacije navedenog programa jeste izmjena Odluke o imenovanju lica u okviru akreditovanih IPA struktura odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije. Naime, usljed rekonstrukcije Vlade Crne Gore u julu 2024. godine a spram toga i organizacionih i kadrovskih promjena koje su nastale, neophodno je ažurirati postojeću Odluku kako bi ista sadržala nosioce relevantnih zaduženja koji su imenovani u prethodnom periodu na IPA pozicijama. Izmjena iste dalje implicira i ponovno potpisivanje određenih Operativnih i Implementacionih sporazuma za referentne programe za koje je upućen zahtjev za budžetsko povjeravanje zadataka.

U dijelu kadrovskih pitanja, neophodno je dalje postupanje angažovanja kadra, prvenstveno na ključnim IPA pozicijama u linijskim ministarstvima koje su trenutno upražnjene. Poseban fokus je na poziciju NIPAK-a, pomoćnika direktora za realizaciju IPA projekata koji ima ulogu zamjenika rukovodioca Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje UKP-a, zamjenika glavne revizorske Revizorskog tijela, generalnog direktora u MEORRS kao rukovodioca Tijela za posredovanje politikama za AAP 2021 i AAP 2024 i zamjenika Rukovodioca Upravljačkog tijela za OP ENV 2024-2027, a zatim je neophodno operativno tretirati manjak kadrova u NAOSO kancelariji u okviru Upravljačke strukture, Upravi za kapitalne projekte u Direkciji za kontrolu kvaliteta kao i CFCU-u u Direkciji za kontrolu kvaliteta kao i u okviru Odjeljenja za unutrašnju reviziju fondova EU u javnom sektoru shodno trenutnim kadrovskim kapacitetima i u skladu sa preporukama Evropske komisije.

X-2 Akreditacija Višegodišnjeg Operativnog programa u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027

Upravljačka struktura je u saradnji sa relevantnim tijelima pripremila i odobrila paket procedura za sprovođenje navedenog programa. Imajući u vidu da strukturu za sprovođenje ovog programa čine institucije koje imaju značajnu institucionalnu memoriju, te iskustvo u sprovođenju IPA II perspektive, nakon otklanjanja evidentiranih manjkavosti, Ministarstvo finansija uputilo je Akreditacioni paket sa neophodnim garancijama Evropskoj komisiji 20. septembra 2024. godine. Imajući u vidu da je, u sklopu akreditacionog paketa, Evropskoj komisiji, upućen i Akcioni plan za otklanjanje evidentiranih

nedostataka, Ministarstvo finansija/NAO zaduženi su za praćenje istog u odnosu na preuzimanje korektivnih radnji referentnih institucija.

X-3 Akreditacija Višegodišnjeg Operativnog programa u oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije 2024-2027

Upravljačka struktura je u saradnji sa relevantnim tijelima pripremila i odobrila paket procedura za sprovođenje navedenog programa. Shodno poslatom Zahtjevu za povjeravanje budžetskih zadataka Evropskoj komisiji, od 1. novembra 2024. godine, ulogu Upravljačkog tijela obavljaće Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, a dužnosti Posredničkog tijela za upravljanje politikama, u vezi sa socijalnim politikama, pokriće Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije. Važno je naglasiti da trenutno angažovano osoblje u oba IPA entiteta ima značajnu institucionalnu memoriju sačuvanu iz perspektive IPA I i IPA II. Kada je riječ o ostalim subjektima koji su angažovani u procesu povjeravanja budžetskih zadataka za ovaj Operativni program, važno je napomenuti da će Zavod za zapošljavanje Crne Gore preuzeti dužnosti Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje. U vezi sa ovom velikom promjenom i predstojećom funkcijom, Upravljačka struktura je izvršila dodatnu procjenu u vezi sa internim kontrolnim okvirom, paralelno sa procjenom koju je izvršilo Odeljenje za internu reviziju za sredstva EU u javnom sektoru u okviru Ministarstva finansija. Dodatno mišljenje o spremnosti Zavoda za zapošljavanje Crne Gore da preuzme dužnosti u ulozi Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje Crne Gore, pružilo je i Revizorsko tijelo Crne Gore, koje je u saradnji sa Upravljačkom strukturom u Ministarstvu finansija, angažovano, da shodno procedurama, izvrši nezavisnu eksternu reviziju o spremnosti ZZZCG-a, te potkrijepi garancije NAO-a izdate u okviru akreditacionog paketa. Revizorski nalazi u ovom smislu biće dalje praćeni kroz dinamički plan.

Ostali subjekti predviđeni u okviru Operativnog programa, već su bili angažovani na poslovima IPA -e u prve dvije finansijske perspektive, kao što je gore pomenuto, uključujući i Direktorat za finansije, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU pomoći (CFCU) u okviru Ministarstva finansija, koji će obavljati ulogu Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje. Kao ključni rizik do zvanične akreditacije, te identifikovani nedostaci, definišu se procesi zvaničnog usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Prepoznati rizik je i imenovanje Nacionalnog IPA koordinatora, izmjena postojeće Odluke o imenovanju ključnih IPA pozicija kao i obavezno pohađanje treninga u oblastima sprovođenja IPA programa, sa naglaskom na novo-angažovani kadar u svim IPA tijelima. **Poseban segment pažnje neophodno je posvetiti izazovu koji će se u narednom periodu ticati jačanja kadrovskih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje i dodatni zapošljavanja kadrova na IPA zadacima.**

X-4 Verifikaciona misija revizorskog tima Evropske komisije

Održana je verifikaciona misija u periodu 25-29. novembar 2024. godine koja je sprovedena od strane revizorskog tima Evropske komisije.

Cilj verifikacione misije se odnosio na procese povjeravanja izvršenja budžetskih zadataka u odnosu na Godišnji akcioni program za 2024. godinu, te višegodišnje operativne programe u oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije i oblasti životne sredine i klimatskih promjena za period 2024-2027, u okviru finansijske IPA III perspektive.

Naime, fokus same misije je bio na upućenim zahtjevima za povjeravanje budžetskih zadataka za Godišnji akcioni program za 2024. godinu i višegodišnje operativne programe u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije, ali i provjeri kadrovskih kapaciteta relevantnih tijela koja čine IPA strukturu. Ovaj segment je posebno važan imajući u vidu da se za Godišnji akcioni program 2024, očekivalo potpisivanje Finansijskog sporazuma do kraja 2024. godine koje je u decembru i izvršeno, a za višegodišnje operativne programe dodatna analiza dostavljenog paketa i

izdavanje nacрта izvještaja u vezi sa dostavljenim zahtjevima za povjeravanje. S tim u vezi, zakazani sastanci sa relevantnim tijelima, koja će biti dio strukture planirane za implementaciju navedenih programa u okviru IPA III perspektive su bili dodatna prilika za ocjenu funkcionalnosti sistema u odnosu na ispunjenost propisanih kriterijuma Aneksom B i Članom 12 (3) Okvirnog sporazuma.

Pozitivna ocjena sistema nakon verifikacione misije bila je osnov za dalju proceduru u dijelu potpisivanja Finansijskog sporazuma za AAP 2024, te OPs 2024-2027, stoga i povlačenja dostupnih sredstava za 2025. godinu. Na završnom sastanku verifikacione misije, predstavljeni su generalni zaključci i iznešene smjernice za dalje unaprjeđivanje sistema, sa preporukama koje segmente je neophodno unaprijediti u cilju dobijanja potpune akreditacije.

Tokom misije je poseban fokus stavljen na oblast treninga, koju je neophodno tretirati priroteno u narednom periodu. Evidentan je napredak u dijelu iniciranja i organizacije obuka u predstojećem periodu ali je naglašeno da je potrebno pripremiti detaljne Trening Planove za 2025. godinu na nivou svake institucije a u skladu sa obavezama koju ista preuzima u programima IPA III i u skladu sa iskustvom službenika/ca angažovanim u datim IPA jedinicama. Osim toga, naglasak je stavljen na IT sistem – sprovođenje ISO politika kroz usvajanje relevantnog Akcionog Plana za sprovođenje politika na osnovu standarda ISO 27002 na nivou IPA okvira kao i kreiranje adekvatnog informacionog sistema (MIS-a) uz regularno praćenje ovog segmenta s obzirom na obavezu koja proističe u ovom dijelu iz samog Okvirnog Sporazuma za IPA III korisnice.

U dijelu komunikacija i izvještavanja je neophodno umrežiti strukture kroz redovne koordinacione sastanke inicirane od nadležnih upravljačkih tijela po pojedinačnim programima. U skladu sa tim, intezivan rad na pripremi Planova nabavki imajući u vidu da je iste neophodno dostaviti mjesec dana nakon potpisivanja Finansijskog sporazuma (naglasak na Godišnji akcioni program za 2024. godinu) mora biti fokus strukturama nadležnim za referentne programe.

Komunikaciona strategija je takođe segment čije se finalno usvajanje i dostavljanje EK na uvid čeka u najskorijem roku. Veoma je važno postupiti u ovom dijelu imajući u vidu probijanje propisanih rokova u skladu sa potpisanim Finansijskim sporazumom za Godišnji akcioni program za 2021. godinu. Revizori su istakli i neophodnost izmjena i dopuna Priručnika o procedurama u dijelu koji se odnosi na definisanje odnosa sa trećim stranama.

U dijelu akreditacije Operativnog program za oblast životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027, revizori su istakli da je neophodno izraditi Radni sporazum sa krajnjim korisnicima. Izdata je preporuka za pripremu adekvatnog akta u cilju preciziranja prava i obaveza i nadgledanja održivosti sprovedenih projekata. Osim navedenog, struktura uspostavljena za navedeni program je procijenjena kao stabilna za dalje preuzimanje obaveza i nadležnosti u dijelu upravljanja navedenim programom.

U dijelu za akreditaciju Operativnog programa za oblast zapošljavanja i socijalne inkluzije 2024-2027, neophodna je priprema Dinamičkog Plana za sprovođenje korektivnih mjera u dijelu utvrđenih nedostataka uspostavljenog sistema sa naglaskom na ZZZCG. Uspostavljanje adekvatnog institucionalnog i kadrovskog okvira kako bi se odslikala uloga koju će imati u kohezionim i strukturnim fondovima, usvajanje relevantne sistematizacije, segregacija dužnosti, dalje zapošljavanje i obavezno obučavanje u dijelu finansijskog upravljanja su prioriteti ZZZCG kao Tijela za finansijsko upravljanje. U navedeni Dinamički plan je obavezno uvrstiti i slabosti utvrđene odrađenom eksternom revizijom Revizorskog tijela Crne Gore. Pored navedenog, struktura za referentni program je ocijenjena kao posvećena tekućem procesu uz volju za konkretnim postupanjem po utvrđenim slabostima sistema u najskorijem roku, a u cilju pune akreditacije.

DRUGI DIO

Redefinisanje institucionalnog okvira i uspostavljanju struktura
za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027)
u indirektnom modelu upravljanja zbog rekonstrukcije Vlade Crne Gore

I Pravni okvir za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027) u indirektnom modelu upravljanja

Nacionalne IPA vlasti su u prethodnom periodu izradile, a Skupština/Vlada Crne Goree usvojile sljedeće pravne akte koji definišu okvir za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027) u indirektnom modelu upravljanja:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Službeni list CG“, br. 27/23);
- Uredba o bližem načinu sprovođenja finansijske podrške Evropske unije kroz Instrument pretpristupne podrške EU (IPA III) („Službeni list CG“, br. 77/23) i
- Odluka o imenovanju lica u okviru akreditovanih IPA struktura odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije (aktuelna i važeća Odluka donešena je u aprilu 2024. godine ali je shodno reorganizaciji Vlade i kadrovskim promjenama neophodno izraditi inoviran predlog dokumenta i dostaviti Vladi na razmatranje).

Kada je zaokruživanje pravnog okvira u pitanju, treba pomenuti da su u prethodnom periodu potpisani međunarodni i međuinstitucionalni sporazumi, neophodni za početak implementacije programa iz IPA III finansijske perspektive:

- Implementaciona odluka Evropske komisije o finansiranju višegodišnjeg akcionog plana u vezi sa Operativnim programom iz oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije predviđenim za Crnu Goru u periodu 2024-2027, objavljena je 19. avgusta 2024. godine;
- Implementaciona odluka Evropske komisije o finansiranju višegodišnjeg akcionog plana u vezi sa Operativnim programom iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena predviđenim za Crnu Goru u periodu 2024-2027, objavljena je 19. avgusta 2024. godine;
- Bilateralni sporazum za prekogranični program Crna Gora-Albanija 2021-2027 je potpisan 3. septembra 2024. godine;
- Implementacioni sporazum na nivou relevantnih nacionalnih IPA institucija, kada je Operativni program iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena u pitanju, potpisan je 20. septembra 2024. godine;
- Operativni sporazum na nivou relevantnih nacionalnih IPA institucija, kada je Operativni program iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena u pitanju, potpisan je 20. septembra 2024. godine;
- Implementacioni sporazum na nivou relevantnih nacionalnih IPA institucija, kada je Operativni program iz oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije u pitanju, potpisan je 1. novembra 2024. godine;
- Operativni sporazum na nivou relevantnih nacionalnih IPA institucija, kada je Operativni program iz oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije u pitanju, potpisan je 1. novembra 2024. godine;
- Priručnik o procedurama za implementaciju OP iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena, odobren je i stupio na snagu 20. septembra 2024. godine;
- Priručnik o procedurama za implementaciju OP iz oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije, odobren je i stupio na snagu 17. oktobra 2024. godine;
- Finansijski sporazum za Godišnji Akcioni program za 2024. godinu, potpisan 13. decembra 2024. godine.

II Definisanje institucionalnog okvira i IPA III strukture za pojedinačne programe podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027) u indirektnom modelu upravljanja

IPA III strukture su prethodno definisane za sljedeće programe EU podrške u indirektnom modelu upravljanja:

- Godišnji akcioni program za 2021. godinu;
- Godišnji akcioni program za 2024. godinu;
- Program prekogranične saradnje Crna Gora – Kosovo (2021 – 2027);
- Program prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija (2021 – 2027);
- Višegodišnji operativni program za oblast životne sredine i klimatskih promjena (2024-2027);
- Višegodišnji operativni program za oblast zapošljavanja i socijalne inkluzije (2024-2027) i
- Program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore 2021-2027 (IPARD III program).

Zbog reorganizacije Vlade Crne Gore, koja je nastala usvajanjem Uredbe o izmjeni Uredbe o načinu organizacije rada državne uprave 23. jula 2024. godine, novi predlozi internih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji novih ministarstava su u završnoj fazi usaglašavanja pa je Upravljačka struktura Ministarstva finansija u intenzivnoj komunikaciji sa Operativnom strukturom i institucijama koje će biti zadužene za implementaciju IPA III programa, kako bi imala uvid u nacрте predloga i kako bi pružila garancije da su sve jedinice, predviđene za operacije, jasno definisane i uspostavljene. Nacionalna službenica za ovjeravanje/Upravljačka struktura, nakon konsultacija sa predlagačima i izvršenih analiza, izdali su određen broj saglasnosti na dostavljene predloge akata o sistematizaciji linijskih ministarstava, od čega je jedan broj upućen Vladi Crne Gore na razmatranje i finalno usvajanje.

Usvajanje nove Uredbe na nivou Vlade Crne Gore kojom se definiše nova struktura ministarstava na nivou državne uprave je uticalo i na promjenu institucionalnog okvira kada su u pitanju određeni programi iz IPA III perspektive, i to u dijelu:

- Godišnji akcioni program za 2024. godinu;
- Višegodišnji operativni program za oblast životne sredine i klimatskih promjena (2024-2027) i
- Višegodišnji operativni program za oblast zapošljavanja i socijalne inkluzije (2024-2027)

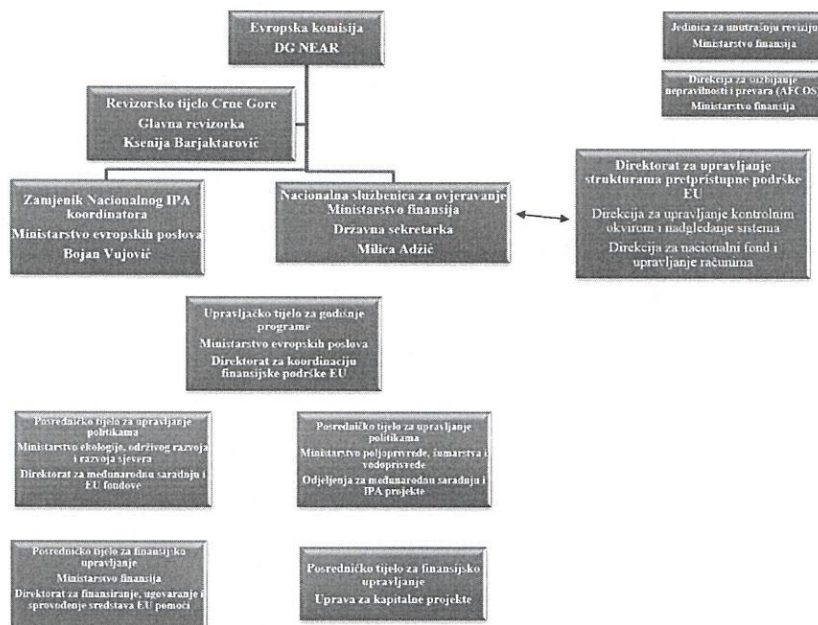
Kod drugih IPA III programa, koji se odnose na finansijski period 2021-2027, nije došlo do izmjene institucionalnog okvira ili je došlo do manjih izmjena vezanih za promjenu naziva ministarstava.

II-1 Institucionalni okvir za Godišnji akcioni program za 2021. godinu

Na nivou ovog programa izmjena je vezana samo za promjenu imena Ministarstva turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera. Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera preuzelo je funkciju Posredničkog tijela za upravljanje politikama za Godišnji akcioni programa za 2021. godinu, kao novo tijelo u rekonstruisanoj Vladi Crne Gore.

Kada je u pitanju Godišnji akcioni program za 2021. godinu, strukturu za samostalno upravljanje čine sljedeća tijela: *NIPAK/NIPAK kancelarija* koje predstavljaju državni sekretar u Ministarstvu evropskih poslova i Direktor za koordinaciju finansijske podrške EU u okviru Ministarstva evropskih poslova, *NAO/Upravljačka struktura* koje predstavljaju državna sekretarka u Ministarstvu finansija i Direktor za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU u okviru Ministarstva finansija, *Upravljačko tijelo/Direktorat za koordinaciju finansijske podrške EU u Ministarstvu evropskih poslova, posrednička tijela za upravljanje politikama* – Direktor za međunarodnu saradnju i EU fondove Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i Odjeljenje za međunarodnu saradnju i IPA projekte Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, *posrednička tijela za finansijsko upravljanje* – Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške Ministarstva finansija i *Uprava za kapitalne projekte* - Sektor za realizaciju IPA projekata.

Godišnji akcioni program za 2021. godinu



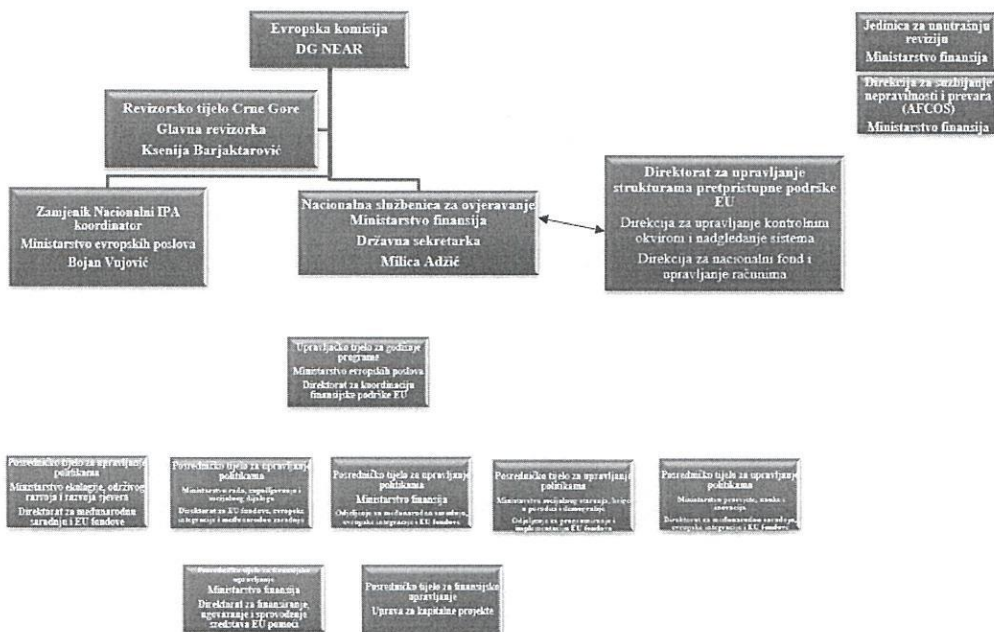
II-2 Institucionalni okvir za Godišnji akcioni program za 2024. godinu

U okviru Godišnjeg akcionog programa za 2024. godinu, reorganizacija Vlade Crne Gore uticala je na izmjenu institucionalnog okvira koji će biti zadužen za implementaciju istog. Na izmjene je uticala podjela Ministarstva rada i socijalnog staranja na dvije nove institucije, kao i angažovanje Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija kao novog Posredničkog tijela za upravljanje politikama. Inovirani akreditacioni paket, to jest Zahtjev za povjeravanje budžetskih zadataka, kada je ovaj program u pitanju, Evropskoj komisiji upućen je u oktobru 2024. godine.

Kada je u pitanju Godišnji akcioni program za 2024. godinu, **strukturu za samostalno upravljanje kroz model direktnog i indirektnog upravljanja** čine sljedeća tijela: *NIPAK/NIPAK kancelarija* koje predstavljaju državni sekretar u Ministarstvu evropskih poslova i Direktorat za koordinaciju finansijske podrške EU u okviru Ministarstva evropskih poslova, *NAO/Upravljačka struktura* koje predstavljaju državna sekretarka u Ministarstvu finansija i Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU u okviru Ministarstva finansija, *Upravljačko tijelo/ Direktorat za koordinaciju finansijske podrške EU u Ministarstvu evropskih poslova*, *posrednička tijela za upravljanje politikama* – Odjeljenje za međunarodnu saradnju, evropske integracije i EU fondove Ministarstva finansija, Direktorat za međunarodnu saradnju i EU fondove Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i Direktorat za EU fondove, evropske integracije i međunarodnu saradnju u Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije i Direktorat za međunarodnu saradnju, evropske integracije i EU fondove u Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija, *posrednička tijela za finansijsko upravljanje* – Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške Ministarstva finansija i Uprava za kapitalne projekte-Sektor za realizaciju IPA projekata.

U okviru ovog programa a shodno specifičnostima koje se odnose na međuresornu saradnju kao i revizorski nalaz DG NEAR, naophodno je da Upravljačko tijelo, u najskorijem roku, zvanično formuliše pozicije Posredničkih tijela za upravljanje politikama i Posredničkih tijela za finansijsko upravljanje shodno ishodima akcija iz Akcijskog dokumenta za referentni program i o istom obavijesti Nacionalnu službenicu za ovjeravanje/Upravljačku strukturu, kako bi se precizno definisao okvir strukture za referentni program.

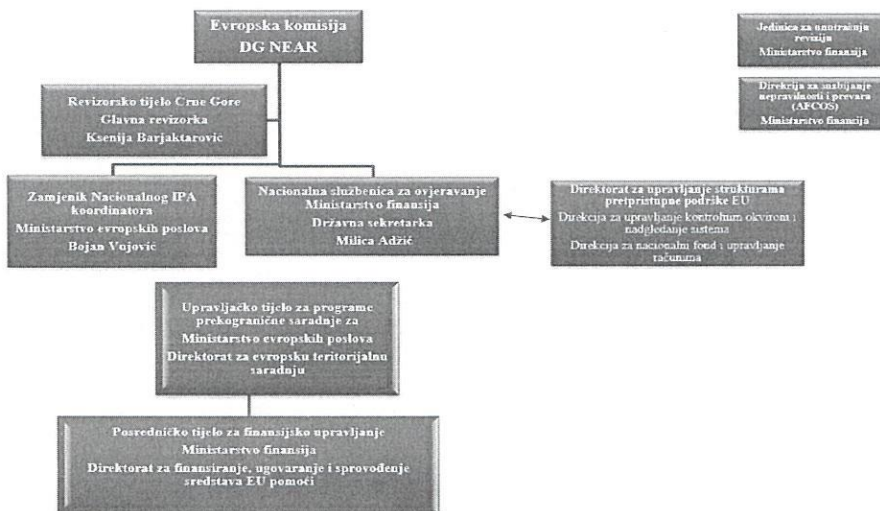
Sematski prikaz
Godišnji akcioni program za 2024. godinu



II-3 Institucionalni okvir za Programe prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo i Crna Gora-Albanija 2021-2027 (nije bilo institucionalnih promjena u okviru reorganizacije Vlade)

Kada su u pitanju programi prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo i Crna Gora-Albanija 2021-2027, strukturu za samostalno upravljanje čine sljedeća tijela: *NIPAK* kojeg predstavlja državni sekretar u Ministarstvu evropskih poslova, *NAO/Upravljačka struktura* koje predstavlja državna sekretarka u Ministarstvu finansija i *Direktorat za upravljanje strukturama pretpriступne podrške EU* u okviru Ministarstva finansija, *Upravljačko tijelo/ Direktorat za evropsku teritorijalnu saradnju u Ministarstvu evropskih poslova* i *Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje – Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške Ministarstva finansija*.

Sematski prikaz
Programi prekogranične saradnje
Crna Gora – Albanija 2021-2027
Crna Gora – Kosovo 2021-2027

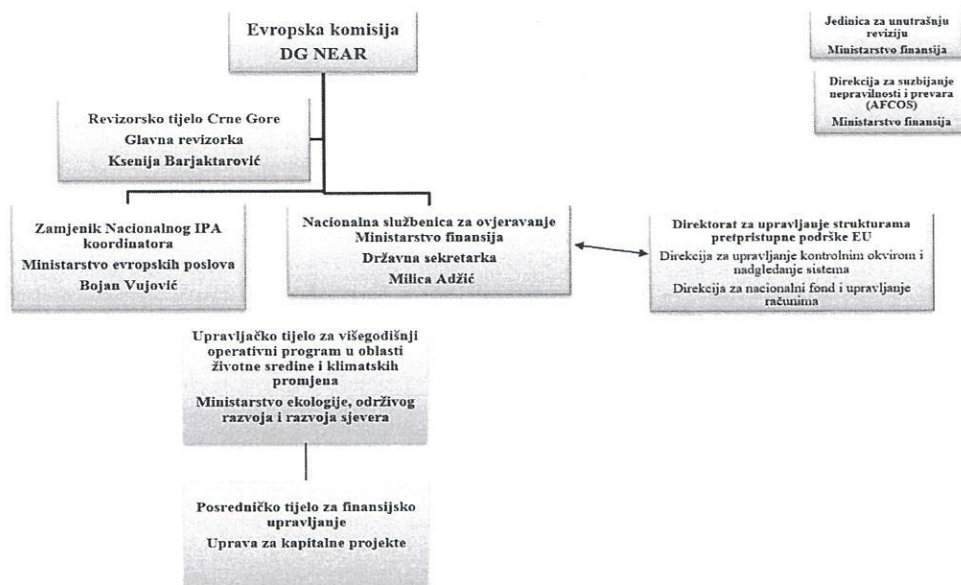


II-4 Institucionalni okvir za Višegodišnji operativni program za oblast životne sredine i klimatskih promjena (2024-2027)

Osnovna promjena kada je u pitanju struktura koja će sprovesti Višegodišnji operativni program za oblast životne sredine i klimatskih promjena (2024-2027), nastala reorganizacijom Vlade Crne Gore, vezana je za podjelu nekadašnjeg Ministarstva turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera na dvije institucije, Ministarstvo turizma i Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera koje će biti nasljednik IPA funkcija i preuzeti ulogu u implementaciji IPA programa. Ovdje takođe treba istaći da je Zahtjev za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za Višegodišnji operativni program za oblast životne sredine i klimatskih promjena (2024-2027) finalizovan i dostavljen Evropskoj komisiji od strane NAO/Upravljačke strukture i nacionalnih IPA tijela 20. septembra 2024. godine.

Za koordinaciju sprovođenja Višegodišnjeg operativnog programa za oblast životne sredine i klimatskih promjena (2024-2027), u ulozi Upravljačkog tijela, biće Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, dok će ulogu Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje imati Uprava za kapitalne projekte - Sektor za realizaciju IPA projekata.

Višegodišnji Operativni program u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027



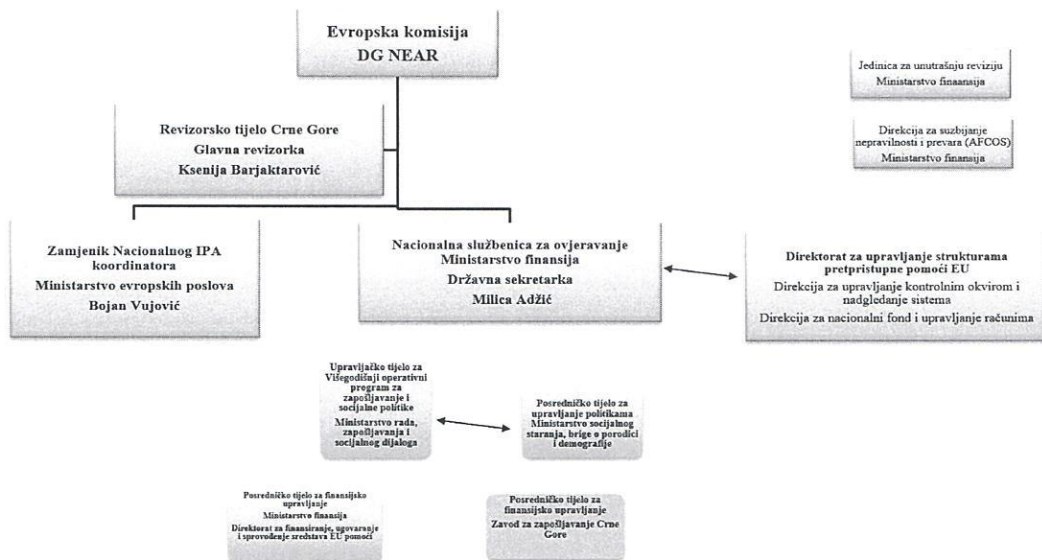
II-5 Institucionalni okvir za Višegodišnji operativni program za oblast zapošljavanja i socijalne inkluzije (2024-2027)

Usvajanje nove Uredbe o izmjeni Uredbe o načinu organizacije rada državne uprave, dovelo je do podjele nekadašnjeg Ministarstva rada i socijalnog staranja na Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga i Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije. Bitno je naglasiti da Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga preuzima ulogu Upravljačkog tijela u implementaciji ovog programa, dok će Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije preuzeti ulogu Posredničkog tijela za upravljanje politikama, dok će ulogu Posredničkih tijela za finansijsko upravljanje obavljati Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške Ministarstva finansija i Zavod za zapošljavanje Crne Gore.

Imajući u vidu da se ZZZCG prvi put angažuje u ovoj ulozi, kada su IPA programi u pitanju, biće potrebno dalje nadgledanje procesa obučavanja i angažovanja kadra, te hitno jačanje administrativnih kapaciteta, kako bi ova institucija mogla nesmetano da odgovori na zahtijevane zadatke i ispunji kriterijume koji su definisani za sva posrednička tijela za finansijsko upravljanje. U procesu priprema akreditacionog paketa, angažovana je i eksterna revizija za potrebe procjene ispunjenosti IPA kriterijuma od strane Zavoda, a u cilju procjene spremnosti za izvršenje zadataka u fazi implementacije.

Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga je nasljednik nekadašnjeg Ministarstva rada i socijalnog staranja, u ulozi Upravljačkog tijela, i kao takvo je u prethodnom periodu pružilo garancije Ministarstvu finansija/Nacionalnoj službenici za ovjeravanje o spremnosti nadležnog resora za preuzimanje ključnih IPA zadataka i odgovornosti, kroz proces integracije Zavoda za zapošljavanje u institucionalni okvir Operativnog programa, a na poziciji Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje. Ministarstvo finansija i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga koordiniraju proces integracije Zavoda u strukturu višegodišnjeg Operativnog programa, na temelju izrađenog Dinamičkog plana, te na osnovu akreditacionog paketa dostavljenog Evropskoj komisiji.

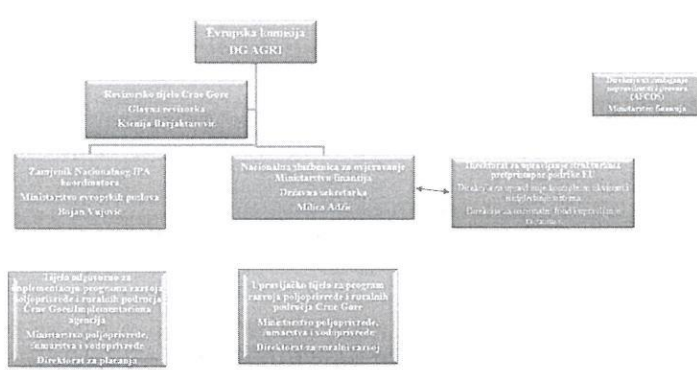
Višegodišnji operativni program za zapošljavanje i socijalne politike 2024-2027



II-5 Institucionalni okvir za Program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore 2021-2027 (IPARD III program - nije bilo institucionalnih promjena u okviru reorganizacije Vlade)

Za Program razvoja poljoprivrede i ruralni područja Crne Gore 2021-2027 (IPARD III program), strukturu za samostalno upravljanje čine sljedeća tijela: NIPAK/NIPAK kancelarija koje predstavljaju državni sekretar u Ministarstvu evropskih poslova i Direktorat za koordinaciju finansijske podrške EU u okviru Ministarstva evropskih poslova, NAO/Upravljačka struktura koje predstavljaju državna sekretarka u Ministarstvu finansija i Direktorat za upravljanje strukturama pretprijetne podrške EU u okviru Ministarstva finansija, Upravljačko tijelo/Direktorat za ruralni razvoj u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i posredničko tijelo za finansijsko upravljanje – Direktorat za plaćanje Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Šematski prikaz Program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore IPARD 2021-2027



Odvojeno od definisanih struktura za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027) u indirektnom modelu upravljanja, nezavisno od uloge koja se odnosi na poštovanje mjerila i indikatora koje nameće unutrašnji kontrolni okvir IPA III, funkcionišu i organizacione jedinice i tijela u svojstvu dodatnih mehanizama kontrole i to:

- Revizorsko tijelo kao nezavisni organ zadužen za reviziju sistema, operacija i računa na nivou fondova pretpristupne podrške;
- Odjeljenje za unutrašnju reviziju fondova Evropske unije u javnom sektoru u okviru Ministarstva finansija;
- Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelarija u Direktoratu za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara u Ministarstvu finansija i
- Odbori za nadgledanje IPA/IPARD programa.

Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelarija u Direktoratu za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara u Ministarstvu finansija u obavezi je sa pripremi Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU za period 2025–2028, sa pratećim Akcionim planom, u skladu sa programom rada Vlade Crne Gore za 2025. godinu.