

Informacija o nastavku aktivnosti na uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje podrške Evropske unije kroz finansijsku perspektivu IPA III (2021-2027)

I Uspostavljanje i usklađivanje nacionalnog pravnog i institucionalnog okvira IPA III

Skupština Crne Gore je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti usvojila 28. februara 2023. godine. U ranijim finansijskim perspektivama (IPA I i IPA II) pravni osnov za IPA uredbe je bio Zakon o potvrđivanju Okvirnog sporazuma o finansijskoj podršci EU CG. Članom 76a Zakona o izmjenama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti se prvi put u jedan sistemski nacionalni zakon uvodi samostalno upravljanje finansijskim sredstvima u okviru IPA podrške EU što predstavlja početni korak ka formiranju struktura za naredne IPA perspektive.

Izmjenama i dopunama ovog zakona stvoreni su preduslovi za dalje formiranje institucionalnog okvira, struktura i modela sprovođenja finansijske podrške IPA III. U skladu sa navedenim, nacionalne IPA vlasti su u obavezi da izrade, usaglase i dostave Vladi Crne Gore na razmatranje i usvajanje predlog:

- Uredbe o organizaciji indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske podrške u okviru instrumenta pretpristupne podrške Evropske unije IPA III;
- Odluke o imenovanju lica odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije u okviru finansijskih perspektiva IPA II i IPA III;

Nakon usaglašavanja sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, Ministarstvo finansija/Direktorat za upravljačku strukturu će dostaviti Vladi na razmatranje ***Uredbu o organizaciji indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske podrške u okviru instrumenta pretpristupne podrške***, gdje će se precizno definisati strukture, obaveze i odgovornosti koje će činiti nacionalni institucionalni okvir za IPA III.

Imajući u vidu da će nacionalne vlasti paralelno upravljati finansijskim perspektivama IPA II i IPA III, neophodno je da Ministarstvo finansija/Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO), u skladu sa definisanom strukturom, dostavi Vladi Crne Gore na razmatranje ***Predlog odluke o imenovanju lica odgovornih za vršenje decentralizovanog i/ili indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije IPA II i IPA III***.

U cilju obezbjeđivanja adekvatne implementacije programa u IPA III finansijskoj perspektivi i prepoznatom potrebom za definisanjem uloga u strukturi, nakon donošenja ove Uredbe, Ministarstvo finansija i Ministarstvo evropskih poslova su u obavezi da koordiniraju i obezbijede blagovremeno potpisivanje ***implementacionih i operativnih sporazuma*** između institucija nacionalne IPA strukture, kako bi se omogućila nesmetana implementacija pojedinačnih programa.

Takođe, Ministarstvo finansija, u saradnji sa ekspertima angažovanim kroz projekat tehničke podrške i/ili IPA jedinicama, intenzivno radi na pripremi ***verzije 1.0 Priručnika o procedurama***, koja će činiti osnov za operativno postupanje institucija prepoznatih u sistemu programiranja i implementaciju pretpristupne podrške za programsko razdoblje 2021-2027. Priručnik o procedurama će, nakon izrade, biti dostavljen svim institucijama na uvid prije zvaničnog izdavanja verzije 1.0 od strane NAO.

II Analiza okvira i aktivnosti na formiranju pojedinačnih struktura na nivou IPA III programa

Strukturu za IPA III perspektivu će većinski činiti institucije koje su akreditovane kroz IPA II finansijsku perspektivu, sa manjim promjenama u pogledu naziva i nadležnosti. Funkcije **Nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK), NAO, Direktorata za upravljačku strukturu i Revizorskog tijela** će, u okviru IPA III perspektive, nastaviti da postoje po ugledu na IPA II, bez značajnih promjena u pogledu uloga i nadležnosti. Novina se odnosi na promjenu naziva Nacionalnog fonda (kao dijela Direktorata za upravljačku strukturu) koji u IPA III perspektivi dobija naziv Tijelo za upravljanje računima.

Direktorat za upravljačku strukturu u okviru Ministarstva finansija i aktivnosti koje ostvaruje u domenu nadgledanja sistema, garancija za funkcionalnost i efikasno finansijsko upravljanje zadržava formu i način djelovanja na unutrašnjem nivou IPA strukture, kao i u pogledu komunikacije sa Evropskom komisijom.

Jedna od novina koja se javlja u novoj finansijskoj perspektivi predviđa uvođenje upravljačkih tijela na nivou programa podrške. S tim u vezi, nacionalne vlasti definišu okvir strukture za godišnje i višegodišnje programe, pa samim tim i ulogu i pozicioniranje upravljačkih tijela na nivou IPA programa.

Za jednogodišnje akcione programe, kao i programe prekogranične saradnje sa Albanijom i Kosovom, ulogu Upravljačkog tijela, na osnovu Okvirnog partnerskog sporazuma IPA III, vršiće **organizaciona jedinica u sastavu Ministarstva evropskih poslova koja sprovodi obaveze i aktivnosti NIPAK-a**, dok će predlog za formiranje upravljačkih tijela za višegodišnje programe biti definisan na temelju analize organizacionih i kadrovskih kapaciteta institucija nadležnih za ključne politike koje se finansiraju iz pretpristupne podrške IPA III. Predlog struktura i okvira u postupanju, nakon utvrđenih analiza i procjena usklađenosti kapaciteta, Vladi će predložiti Ministarstvo finansija/NAO.

IPA III perspektiva donosi promjene, u okviru akcijskih programa podrške, u nazivima jedinica za implementaciju projekata u linijskim ministarstvima u **posrednička tijela za upravljanje politikama** i ugovornih tijela/implementacionih agencija u **posrednička tijela za finansijsko upravljanje**, bez značajnih promjena u pogledu nadležnosti i odgovornosti. Definisane posredničkih tijela za upravljanje politikama sprovodi se na predlog Upravljačkog tijela, nakon čega Direktorat za upravljačku strukturu vrši analizu i procjenu ispunjenosti kriterijuma unutrašnjeg kontrolnog okvira IPA III, prije podnošenja zvaničnog Zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za pojedinačni program EU podrške.

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, prostornog planiranja i urbanizma, posrednička tijela za finansijsko upravljanje – Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći Ministarstva finansija i Uprava za kapitalne projekte.**

Kada su u pitanju **programi prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo i Crna Gora-Albanija 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 Ministarstva finansija.

Važno je napomenuti da će dobijanje pune akreditacije navedenih programa zavisiti od dodatne procjene spremnosti institucionalnog i pravnog okvira nacionalnih IPA tijela od strane Direktorata za susjedstvo i pregovore o proširenju Evropske komisije (DG NEAR), čija je misija u Crnoj Gori održana u aprilu 2023. godine. Za potrebe adekvatnog postupanja tokom ove revizorske misije Ministarstvo finansija/Direktorat za upravljačku strukturu je pripremio ***inovirani Zahtjev za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka i isti dostavio DG NEAR na procjenu i dalje postupanje.***

U vezi sa programiranjem IPA III, nakon višemjesečnih konsultacija sa nadležnim ministarstvima, 5. decembra 2022. godine, Evropska komisija je usvojila Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2022. godinu, za koji je izdvojeno preko 37,7 miliona EUR za podršku reformama javne uprave i integrisanom upravljanju granicom, a koji će biti sproveden kroz direktno upravljanje. Pored toga, u skladu sa smjernicama dobijenim od Evropske komisije, programiranje IPA 2023 programa nastavljeno je i tokom 2022. godine. S tim u vezi, tokom jula 2022. godine, Evropskoj komisiji su dostavljeni prvi nacrti projektnih koncepata za ovaj program, kao i ažurirana verzija Strateškog odgovora za IPA III. Međutim, kao odgovor na energetske krize na Zapadnom Balkanu, izazvanu ratom u Ukrajini, Evropska komisija je odlučila da sredstva planirana za program IPA 2023, u iznosu od 30 miliona EUR, dodijeli za podršku ublažavanju efekata energetske krize kroz direktnu budžetsku podršku, dok su predlozi projekata, prvobitno planiranih za podršku kroz IPA 2023, odloženi za IPA 2024 program.

Takođe, u prethodnom periodu NIPAK kancelarija je sa resornim ministarstvima koordinirala proces programiranja akcija za program IPA 2024. Imajući u vidu da su finalne verzije akcionih dokumenata za IPA 2024 upućene Evropskoj komisiji na odobrenje, potrebno je pokrenuti aktivnosti na uspostavljanju institucionalnog okvira za sprovođenje predmetnog programa. S ovim u vezi, ***Direkcija za koordinaciju podrške EU u okviru Direktorata za evropske fondove***, kao kancelarija za podršku NIPAK-u, ***u svojstvu budućeg Upravljačkog tijela za ovaj Program***, izvijestice NAO o konačnom predlogu institucionalnog okvira, odnosno okviru institucija koje će preuzeti upravljanje istim.

Pored godišnjih nacionalnih programa, bilateralnih programa prekogranične saradnje i programa razvoja poljoprivrede, kroz IPA III finansijsku perspektivu se planira i programiranje ***dva višegodišnja operativna programa za oblast zaštite životne sredine i oblast zapošljavanja, socijalne politike i obrazovanja***. Za koordinaciju sprovođenja Sektorskog operativnog programa iz oblasti životne sredine (2024-2027) biće zaduženo ***Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma***, dok će za sprovođenje aktivnosti iz Sektorskog operativnog programa za oblast zapošljavanja, socijalne politike i obrazovanja (2024-2027) biti zaduženo ***Ministarstvo rada i socijalnog staranja***. Imajući u vidu da je u toku definisanje okvira mjera i akcija za oba sektorska operativna programa (2024-2027), neophodno je da Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Ministarstvo rada i socijalnog staranja ***definišu nosioce politika u sprovođenju operativnih programa, pripreme procjene organizacionih i kadrovskih kapaciteta posredničkih tijela za upravljanje politikama*** i o tome zvanično izvijeste NAO i NIPAK-a. Dodatno, po konačnom definisanju mjera i akcija iz referentnih sektorskih operativnih programa, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da informišu NAO i NIPAK-a o ***predlogu posredničkih tijela za finansijsko upravljanje, koja će biti nadležna za sprovođenje pojedinačnih akcija***. Kako bi se blagovremeno otpočelo sa izradom Zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za

pomenute programe, Direktorat za upravljačku strukturu/NAO će, odmah po sagledanim analizama, pokrenuti aktivnosti na dodatnoj procjeni organizacionih i kadrovskih kapaciteta tijela koja će formirati strukture, kako bi se osigurala usaglašenost struktura u skladu sa kriterijumima postavljenim od strane Evropske komisije. U slučaju uvođenja organizacionih jedinica koje do sada nijesu sprovdile IPA aktivnosti, Direktorat za upravljačku strukturu će sprovesti **inicijalne aktivnosti u dijelu analize za njihovo funkcionisanje u IPA strukturama.**

Shodno uputstvu za programiranje koje je dostavila Evropska komisija, rok za pripremu prvih nacrtu operativnih programa iz ove dvije oblasti politika je 30. jun 2023. godine. Shodno indikativnom planu, **okvirni iznos podrške EU za oblast životne sredine je definisan na 50 miliona eura, a za oblast zapošljavanja, socijalne politike i obrazovanja na 30 miliona za četvorogodišnji period 2024-2027.** Evropska komisija posebno ukazuje na značaj pravovremenog planiranja nacionalnog kofinansiranja, u iznosu koji bi omogućio da se planirani projekti, posebno u oblasti infrastrukture, sprovedu bez potencijalnih prepreka po pitanju dostupnosti budžeta. U tom smislu je važno da resorna ministarstva, koja su prepoznata kao nosioci aktivnosti vezanih za pripremu operativnih programa, uz učešće NIPAK-a i NAO, u što kraćem roku obave neophodne konsultacije sa Ministarstvom finansija po pitanju dostupnosti budžetskih sredstava za kofinansiranje operativnih programa u srednjem roku.

Po preduzimanju svih navedenih aktivnosti, stvoriće se preduslovi da Ministarstvo finansija/NAO, nakon procjene dospelih predloga od relevantnih tijela zaduženih za implementaciju IPA III, kreira i predloži Vladi na usvajanje konačnu organizacionu strukturu za Godišnji akcioni program za 2024. godinu, kao i za oba sektorska operativna programa (2024-2027) za oblasti životne sredine i zapošljavanja, socijalne politike i obrazovanja.

Posebno treba naglasiti da formiranje struktura za IPA III programsko razdoblje ima za cilj približavanje sistemu budućih strukturnih/kohezionih fondova koji su državama na raspolaganju nakon pristupanja Evropskoj uniji.