

## **Informacija o ključnim rizicima u sprovođenju IPARD II programa**

### **I Glavni ciljevi i izazovi u dijelu dostupne finansijske podrške**

Nakon uspostavljanja neophodnih akreditacionih kriterijuma zahtijevanih od strane Evropske komisije u decembru 2017. godine potpisan je Finansijski sporazum za IPARD II program koji definiše modalitet finansiranja u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja. Programom IPARD II je predviđena podrška u razvoju poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore za period 2014-2020. Evropska unija je za period 2014-2020 iz Instrumenta prepristupne podrške (IPA II) izdvojila sredstva od oko 39 miliona eura za sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja koja su dostupna Crnoj Gori kroz IPARD II program.

*Finansijskim sporazumom za IPARD II program je predviđeno da sredstva izdvojena na godišnjem nivou moraju biti utrošena u skladu sa pravilom N+3, tj. u roku od tri godine nakon potpisivanja finansijskog sporazuma za svaku pojedinačnu alokaciju po godinama. Ukoliko ne budu utrošena u predviđenom roku, sredstva se povlače u budžet EU. Nacionalne vlasti su u komunikaciji sa nadležnim direktoratom Evropske komisije, uspjele da obezbijede jednu godinu više za trošenje dostupnih sredstava u odnosu na pojedinačnu finansijsku alokaciju za godine 2016 i 2017, tako da je na snazi izuzetak od pravila koji predviđa prihvatljiv period potrošnje sredstava N+4.*

Godina	2015	2016	2017	2018 predviđeni iznos	2019 predviđeni iznos	2020 predviđeni iznos
<b>IPARD II</b>	5 mil EUR	5 mil EUR	6 mil EUR	7 mil EUR	8 mil EUR	8 mil EUR

**Tabela 1:** Dostupnost sredstava po alokacijama za relevantne budžetske godine po Finansijskom sporazumu IPARD II

Imajući u vidu da se sredstva dostupna kroz potpisani Finansijski sporazum uplaćuju po tranšama, od ukupno dostupnih 39 miliona eura EU dijela sredstava, Crnoj Gori je za potrebe realizacije IPARD programa do sada uplaćeno cca. 12 miliona eura EU podrške, što predstavlja cca. 31% ukupnog dostupnog EU doprinosa na nivou IPARD II programa.

Za potpisane i realizovane ugovore u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja do sad izvršene su isplate u ukupnom iznosu od cca. 7,1 miliona eura, od čega iznos od cca. 5,3 miliona eura predstavlja EU doprinos. Na nivou programa i dostupnih EU sredstava, do sada je potrošeno cca. 14% dostupne EU podrške.

Kada je riječ o potrošnji sredstava od početka sprovođenja IPARD II programa do danas, u tabeli u nastavku je dat pregled realizovanih plaćanja po specifičnim IPARD II mjerama, za potrebe sprovođenja ugovora u oblasti poljoprivrede.

Mjera	EU dio (€)	Nacionalno ko-finansiranje (€)	Ukupno (€)
<b>Mjera 1</b>	3,788,455.06	1,262,818.72	5,051,273.78
<b>Mjera 3</b>	1,580,899.34	526,966.44	2,107,865.78
<b>Ukupno:</b>	<b>5,369,354.40</b>	<b>1,789,785.16</b>	<b>7,159,139.56</b>

**Tabela 2:** Pregled potrošnje od početka korišćenja IPARD II programa

Imajući u vidu tzv. n+4 izuzetak od pravila n+3 (alokacije 2016 i 2017), koji podrazumijeva obavezu potrošnje sredstava u roku od 4 godine od godišnje alokacije, **do 31. decembra 2021. godine je neophodno potrošiti ukupan iznos od 11,275,665.58 eura (iznos predstavlja EU dio sredstava).**

Imajući u vidu nedostatke u sistemu upravljanja programom IPARD II, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je pripremio ovu Informaciju kako bi se blagovremeno ukazalo na ključne rizike i izazove u implementaciji IPARD II programa, sa onih aspekata koja prepoznaju hitnost u djelovanju. Dodatno, rizici u implementaciji i nedostaci u sistemu upravljanja IPARD II programa su prepoznati i od strane nadležnog Direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj Evropske komisije od kojeg je zahtijevana priprema relevantnog Akcionog plana i njegovo praćenje kako bi se umanjile i otklonile prepoznate manjkavosti u sistemu.

## **II Izazovi u dijelu institucionalnog i administrativnog okvira operativne strukture IPARD II**

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nastavilo je da radi na jačanju kadrovskih kapaciteta u Direktoratu za plaćanja - IPARD agenciji. Na sjednici Vlade, održanoj 1. aprila 2021. godine, usvojen je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. U periodu od januara do juna tekuće godine u radni odnos na neodređeno vrijeme primljeno je 5 zaposlenih (po jedno u Odsjeku za oglašavanje i autorizaciju projekata i Odsjeku za kontrolu na terenu i troje u Odsjeku za autorizaciju plaćanja), na određeno vrijeme četiri zaposlena (u Odsjeku za kontrolu na terenu, Odsjeku za računovodstvo i budžet, Odsjeku ekonomske i tehničke analize i Direkciji za IT).

Međutim, kako relevantne analize opterećenosti poslovnim aktivnostima nedvosmisleno 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 predstojeće javne pozive uključujući prvi javni poziv za Mjeru 7, **neophodno je dodatno usaglašavanje organizacionog okvira i izrada novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.** Izradom kadrovskog plana i donošenjem inoviranog Pravilnika omogućilo bi se oglašavanje slobodnih radnih mjesta u Direktoratu za IPARD plaćanja, u cilju popunjavanja upražnjenih radnih pozicija i uspostavljanja stabilne kadrovske situacije u vidu angažmana zaposlenih na neodređeno vrijeme.

Kao dodatan izazov, nameće se i činjenica da je **pozicija generalnog direktora Direktorata za ruralni razvoj (Upravljačkog tijela IPARD programa) upražnjena od februara 2021. godine.** Ovo je dovelo do značajnih operativnih i administrativnih manjkavosti u procesima koje sprovodi Upravljačko tijelo, ne samo u dijelu implementacije IPARD II programa već i značajnog kašnjenja u sprovođenju aktivnosti na programiranju IPARD III programa za period 2021-2027.

U vezi sa prethodno navedenim, od izuzetnog je značaja **što urgentnije angažovanje adekvatnog kadrovskog rješenja na poziciji generalnog direktora Direktorata za ruralni razvoj,** kako bi se ubrzala dinamika implementacije IPARD II i organizovao kvalitetniji rad na relevantnim sektorskim analizama i strategijama u domenu programiranja oblasti IPARD III podrške.

### **III Preduzete i planirane aktivnosti u dijelu smanjenja rizika od gubitka dostupnih sredstava**

Dosadašnje sprovođenje javnih poziva za Mjeru 1 „Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava“ i Mjeru 3 „Investicije u fizički kapital za preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda“ u **pogledu povlačenja dostupnih iznosa sredstava u prethodnom periodu, nije dalo rezultate, koji bi bili zadovoljavajući u pogledu sprječavanja svakog scenarija od gubitka dostupnih sredstava.**

S tim u vezi Nacionalni službenik za ovjeravanje i Ministarstvo finansija i socijalnog staranja su po prepoznatim rizicima od gubitka sredstava za alokacije iz budžetske 2016. i 2017. godine zahtijevale, od nadležnog direktorata Evropske komisije, produženje rokova za potrošnju sa N+3 na N+4, što je u konačnom i odobreno u novembru 2019. i novembru 2020. godine.

Evropska komisija je po odobrenju zahtjeva za produžetak dostupnosti sredstava na N+4 zahtijevala kreiranje i praćenje Akcionog plana N+4 kojim će se umanjiti, pored rizika od gubitka sredstava, i drugi prepoznati rizici u implementaciji IPARD II programa.

Mjere koje operativna struktura trenutno implementira u cilju tretiranja rizika i pojačane dinamike potrošnje sredstava jesu:

- Definisane preciznog plana potrošnje sredstava za II, III i IV kvartal 2021. godine

U junu tekuće godine IPARD agencija je nadležnom Direktoratu Evropske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj predstavila **sljedeći plan potrošnje do kraja 2021. godine:**

- II kvartal 2021: **0.59 miliona eura** EU podrške (plaćanje odobrenih zahtjeva za isplatu);
- III kvartal 2021: **4.5 miliona eura EU podrške** (isplata avansnog plaćanja za većinu potpisanih ugovora, kao i isplata već dostavljenih zahtjeva za isplatu i isplata zahtjeva koji se očekuju da će pristići do avgusta tekuće godine);

- IV kvartal 2021: **6.05 miliona eura EU podrške** (isplata preostalih zahtjeva za avansno plaćanje, plaćanje prvih zahtjeva za isplatu u djelovima, isplata preostalih investicija kroz prve javne pozive kroz mjere 1 i 3, kao i isplata zahtjeva za isplatu kroz druge javne pozive kroz mjere 1 i 3).

Ovaj scenario je, shodno trenutnoj dinamici implementacije javnih poziva, više nego optimističan imajući u vidu prethodno iskustvo sa planiranjem sredstava koja će biti utrošena. **Naime, trenutna projekcija Direktorata za upravljačku strukturu (MFSS) govori da je potrošnja sredstava podrške iz IPARD II programa, u iznosu od oko 9 miliona EU podrške, u značajnom riziku od gubitka do kraja 2021. godine.**

S tim u vezi potrebno je hitno postupanje IPARD agencije i Upravljačkog tijela po zaključcima koji su predstavljeni u okviru ove Informacije.

- Uvođenje avansnog plaćanja korisnicima do 50% prihvatljivosti investicije

U cilju ubrzanja dinamike implementacije, a samim tim i povlačenja dostupnih sredstava u predviđenim rokovima Direktorata za upravljačku strukturu (MFSS) i IPARD agencija su inicirali **uvođenje modela predfinansiranja**, odnosno avansnog plaćanja u iznosu do 50% od prihvatljivog iznosa investicije za sve naredne javne pozive za dodjelu podrške, počevši od prvog javnog poziva za Mjeru 7. Ovo je dodatno podržano izmjenama Sektorskog sporazuma za IPARD II program, a Skupština Crne Gore je usvojila izmjene Zakona o ratifikaciji Sektorskog sporazuma za IPARD II program u maju 2021. godine. **Početak implementacije modela avansnog plaćanja se očekuje od jula 2021. godine.**

- Aneksiranje već potpisanih ugovora iz ranijih poziva usljed uvođenja modela avansnoga plaćanja

Nakon uvođenja mogućnosti avansnog plaćanja za Mjeru 7, a po prepoznatim rizicima od gubitka sredstava za prethodno objavljene javne pozive za dodjelu podrške, IPARD agencija je uputila Direktoratu za upravljačku strukturu (MFSS) zahtjev za izuzeće od procedura kako bi se omogućilo retroaktivno korišćenje ove opcije za korisnike iz svih prethodnih javnih poziva za Mjere 1 i 3 koji su još uvijek u fazi realizacije investicije.

Ovaj proces je zahtijevao relevantno izuzeće od procedura kako bi se svi već potpisani ugovori dopunili opcijom predfinansiranja do 50% prihvatljivosti investicije za Mjere 1 i 3. Direktorata za upravljačku strukturu (MFSS) je izuzeće odobrilo u junu 2021.godine. **U konačnom, odobrenim izuzećem od procedura omogućena je isplata avansa do 50% za sve prethodno potpisane ugovore iz svih objavljenih javnih poziva za Mjere 1 i 3, za koje još uvijek od strane korisnika nije upućen zahtjev za plaćanje, tj. investicija je još uvijek u fazi realizacije.**

- Uvođenje mehanizma plaćanja u fazama

Kako bi se ubuduće podstakla potrošnja dostupnih sredstava iz IPARD programa, u predviđenim vremenskim okvirima, u toku je detaljno razmatranje mogućnosti **uvođenja faznog plaćanja** (plaćanje zahtjeva za isplatu kroz više faza), kao i definisanje svih kriterijuma i uslova za navedenu mogućnost. Takođe, u toku su i konsultacije sa zemljama iz regiona u cilju razmjene iskustva u dijelu uvođenja i sprovođenja plaćanja u fazama, kako bi se što bolje definisali kriterijumi i uslovi za ostvarivanje istih. Trenutno se radi na nacrtu izmjena procedura u dijelu uvođenja faznog plaćanja, upodobljavanju svih dokumenata sa novim načinom plaćanja, kao i izmjenama procedura i nadogradnji IPARD softvera za fazno plaćanje. **IPARD agencija očekuje da će se aktivnosti na omogućavanju modela plaćanja u fazama sprovesti do jeseni tekuće godine i da će se sa isplatama u ovom modelu započeti od oktobra 2021. godine.**

- Definisanje jasne dinamike objavljivanja poziva po referentnim mjerama podrške do kraja 2021. godine sa posebnim osvrtom na dinamiku ugovaranja aplikacija i predfinansiranja kroz objavljeni prvi poziv za Mjeru 7

Početak aprila 2020. godine revizorska jedinica Direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI) Evropske komisije dostavila je Crnoj Gori Pismo o povjeravanju izvršenja budžetskih zadataka za Mjeru 7 „Diverzifikacija gazdinstva i razvoj poslovanja IPARD II programa 2014-2020“. Ovim pismom se naglašava da operativna struktura i relevantne procedure za implementaciju IPARD II programa u Crnoj Gori ispunjavaju minimum uslova za implementaciju Mjere 7. Pismom je zahtijevano da je preporuke iz Akcionog plana za Mjeru 7 neophodno otkloniti do početka prvih isplata podrške u okviru ove mjere. S ovim u vezi revizorska jedinica Direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj Evropske komisije se redovno izvještava na kvartalnom nivou o aktivnostima preduzetim na praćenju akcionog plana.

Inicijalni vremenski okvir objave prvog javnog poziva za Mjeru 7 je bio I kvartal 2021. godine. Imajući u vidu činjenicu da se kasnilo sa aktivnostima na zaokruživanju pravnog okvira za pokretanje ove mjere došlo je do prolongiranja planiranog datuma objave. **Međutim, nakon potvrđivanja izmjena Sektorskog sporazuma za IPARD II program i donošenja relevantne Uredbe o sprovođenju mjera IPARD programa, stekli su se neophodni uslovi i Prvi javni poziv za Mjeru 7 je objavljen u junu 2021. godine. Od izuzetne je važnosti da IPARD agencija preduzme sve aktivnosti u cilju ubrzanja procedure tretmana dostavljenih aplikacija na prvi poziv, kako bi se što ranije pristupilo ugovaranju projekata, a samim tim realizovalo i predfinansiranje za podržane aplikacije do kraja 2021. godine.**

Dinamika objavljivanja javnih poziva u skladu sa Akcionim planom N+4 ostaje neizmijenjena pa je **treći javni poziv za Mjeru 1 planiran za III kvartal a četvrti javni poziv za Mjeru 3 za IV kvartal 2021. godine.**

- Aktivnosti koje se odnose na izmjenu pravnog osnova na nivou zakona i podzakonskih akata a koji ograničavaju efikasnost povlačenja IPARD sredstava

U pogledu obezbjeđivanja relevantnog pravnog osnova za nesmetanu implementaciju IPARD II programa rađeno je na unaprijeđenju pravnog okvira. U cilju efikasnosti povlačenja IPARD sredstava rađeno je na usvajanju izmjena Zakona o ratifikaciji Sektorskog sporazuma za oblast Poljoprivredu i ruralni razvoj (IPARD), koji je usvojen u Skupštini Crne Gore u maju 2021. godine. Ovim izmjenama Zakona uvedena je mogućnost avansnog plaćanja korisnicima IPARD II programa. Dodatno, u cilju uvođenja Mjere 7 u proces implementacije, Vlada Crne Gore je u maju 2021. godine, usvojila izmijenjenu Uredbu o realizaciji i postupku korišćenja sredstava iz Instrumenta pretprijetne podrške pomoći Evropske unije (IPARD II program).

Kako bi se ubrzala dinamika implementacije IPARD II programa, u narednom periodu je neophodno usvojiti nove izmjene Uredbe o realizaciji i postupku korišćenja sredstava iz Instrumenta pretprijetne podrške pomoći Evropske unije (IPARD II program) u cilju uvođenja avansnog plaćanja, do početka jula 2021 godine.

U dijelu uvođenja procedure plaćanja zahtjeva za isplatu u više rata, neophodne su izmjene IPARD II programa. Ovdje važno istaći da izmjene IPARD II programa prvo mora da usvoji Odbor za nadgledanje IPARD II programa, da Evropska komisija da saglasnost na izmjene, a zatim da se konačno isti usvoji od strane Vlade Crne Gore.

- Podrška u procesu obezbjeđenja finansijskih sredstava od strane korisnika

Pored uvođenja mogućnosti avansnog plaćanja za korisnike podrške, imajuću u vidu da je do sada, važan preduslov bio da korisnik realizuje investiciju iz sopstvenih sredstava, kako bi ostvario pravo na dobijanje bespovratne podrške, a u svjetlu smanjenih finansijskih mogućnosti korisnika podrške, **predloženo je potencijalno kreiranje garantnog fonda i ubrzanje aktivnosti IRF-a.**

U tom smislu, potpisan je novi sporazum o saradnji između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Investiciono-razvojnoga fonda, u cilju produbljivanja saradnje između ministarstva i ove finansijske institucije i bržeg odobravanja kredita potpisnicima IPARD ugovora.

Kao dalje aktivnosti, koje bi u narednom periodu mogle značajno doprinijeti osnaživanju dinamike povlačenja sredstava, nameću se i saradnja nadležnih institucija sa komercijalnim bankama u Crnoj Gori ili formiranje nezavisnog razvojnog fonda koji bi, svojim aktivnostima u dijelu obezbjeđivanja početno uloženi sredstava, osigurali blagovremeno sprovođenje investicije i likvidnost aplikanta.

#### **IV Neophodne aktivnosti u cilju podnošenja zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za Mjeru 9 IPARD II Programa**

Kako bi se pokrenuo postupak podnošenja zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za Mjeru 9 – Tehnička podrška, neophodno je ispuniti sve propisane kriterijume od strane Evropske komisije i zaokružiti relevantan pravni okvir. U tom pogledu je potrebno raditi na iznalaženju pravnog utemeljenja na osnovu kojeg bi se uredio odnos između Upravljačkog tijela i IPARD agencije.

Mjera 9 predviđa tehničku pomoć u implementaciji IPARD II programa i Crna Gora je trenutno jedina država korisnica IPA II koja još uvijek nije akreditovala ovu mjeru. Značaj akreditacije Mjere 9 se dodatno ogleda i u rješavanju trenutne problematike u dinamici implementacije IPARD II programa, obzirom da je u pitanju mjera tehničke pomoći koja u svakom smislu treba da posluži kao mehanizam za unaprijeđenje upravljanja IPARD II programom.

**Donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede treba obezbijediti pravni osnov za rješavanje problematike u vezi sa pokretanjem akreditacionog procesa za Mjeru 9.**

**IPARD agencija je u obavezi da otpočne, što skorije, sa pripremom akreditacionog paketa i da isti dostavi Nacionalnom službeniku za ovjeravanje na procjenu i analizu kvaliteta.**