

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ЕФЕКТА
Предлога уредбе о о управљању програмима и успостављању структура
и органа за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније
у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III)
за период 2021–2027. године

1. Анализа постојећег стања

1.1 Правни оквир у вези са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ

Република Србија, као држава кандидат за чланство у Европској унији (ЕУ), корисник је финансијске помоћи ЕУ кроз инструмент за претприступну помоћ (ИПА) који подржава стратегију проширења ЕУ, чија намена је да пружи помоћ у процесу приступања ЕУ.

Законом о буџетском систему¹ регулисана су основна правила у вези са средствима финансијске помоћи ЕУ. У члану 68. прописано је да поделу одговорности и начин управљања средствима за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, као и средствима финансијске помоћи ЕУ, када су иста дата на управљање Републици Србији у складу са међународним споразумом између Републике Србије и ЕУ, ближе одређује Влада, на предлог министра финансија. Влада одређује лице одговорно за функционисање целокупног система финансијског управљања фондовима ЕУ, за трансфер средстава ЕУ, као и средстава за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ.

У члану 68а прописано је да су корисници буџетских средстава одговорни за правилно планирање, у складу с предвиђеном динамиком спровођења, износа расхода за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, а када су средства финансијске помоћи ЕУ дата на управљање Републици Србији, у складу са међународним споразумом између Републике Србије и ЕУ, одговорни су и за правилно планирање износа расхода који ће се финансирати из финансијске помоћи ЕУ. Буџетски корисници који не испланирају довољан износ средстава за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ морају да изврше преусмеравање средстава са других својих апропријација и/или програма. Средства учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ не могу се користити у друге сврхе.

У члану 68б прописано је да послове координације активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ, подршке раду мреже за сузбијање неправилности и превара, координације правне, оперативне и техничке сарадње са Европском канцеларијом за борбу против превара и другим надлежним телима и службама Европске комисије, као и административне провере пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ обавља министарство надлежно за финансије. Обрада података о личности, који су прикупљени у току административне провере, вршиће се у складу са законом који уређује заштиту података о личности. Састав, као и поделу

¹ Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21 - др. закон, 138/22.

надлежности и начин рада мреже, одређује Влада, на предлог министра. Министарство надлежно за финансије доставља Влади годишњи извештај о наведеним активностима која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће године за претходну буџетску годину.

Усвајањем **Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА,**² Србија је преузела обавезу да успостави одговарајуће структуре за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ за период 2007 – 2013. године. Успостављање одговарајућих структура за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ за период 2007 – 2013. године представљало је услов за акредитацију и преношење овлашћења за управљање, као и за задржавање акредитације.

У складу са наведеним оквирним споразумом донета је **Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године,**³ као и **Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIb Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године,**⁴ на основу којих је ближе уређен начин управљања, одговорност, тј. послови одговорних лица и тела, као и начин на који се уређују њихови међусобни односи, а у вези са припремом, координацијом, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу релевантних програма који се финансирају из ИПА компоненте I и IIb у систему децентрализованог управљања претприступном помоћи ЕУ у Републици Србији.

Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године, у члану 3. прописано је да су следећа лица и тела одговорна у систему децентрализованог управљања програмима претприступне помоћи ЕУ: 1) Национални ИПА координатор (*National IPA Coordinator – NIPAC*); 2) Национални службеник за акредитацију (*Competent Accrediting Officer – CAO*); 3) Национални службеник за одобравање (*National Authorising Officer – NAO*); 4) Национални фонд (*National Fund – NF*); 5) Оперативна структура за спровођење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте I – Помоћ у транзицији и изградња институција.

У члану 9. утврђено је да оперативну структуру чине: 1) Технички секретаријат Националног ИПА координатора; 2) Службеник за одобравање програма; 3) Службеници за програме помоћи; 4) Тело за уговарање; 5) ИПА унутрашње јединице.

² Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА, „Службени гласник РС” – Међународни уговори”, бр. 124/07.

³ Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године, „Службени гласник РС”, бр. 10/19.

⁴ Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIb Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године, „Службени гласник РС”, бр. 92/13, 140/14.

У члану 20. утврђено је да је Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније унутрашња јединица у министарству надлежном за послове финансија и да обавља послове који се односе на предузимање свих мера и активности у циљу заштите финансијских интереса ЕУ и Републике Србије.

Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године, у члану 3. прописано је да се у оквиру децентрализованог управљања финансијском помоћи према ИПА правилима, именују следећа одговорна лица и тела за управљање, спровођење, контролу и ревизију ИПА финансијске помоћи: 1) национални ИПА координатор (*National IPA Coordinator – NIPAC*); 2) Технички секретаријат националног ИПА координатора (*National IPA Coordinator Technical Secretariat – NIPAC TS*); 3) национални службеник за акредитацију (*Competent Accrediting Officer – CAO*); 4) национални службеник за одобравање (*National Authorising Officer – NAO*); 5) Национални фонд (*National Fund – NF*); 6) Заједнички одбор за праћење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIб (*Joint Monitoring Committee for the implementation of the pre-accession assistance programmes under IPA Component Iib – JMC*); 7) Заједнички технички секретаријат (*Joint Technical Secretariat – JTS*); 8) Оперативна структура за управљање програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIб.

У члану 12. утврђено је да оперативну структуру чине: 1) одговорно лице за послове оперативне структуре за управљање програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIб; 2) службеник за одобравање програма; 3) одговорно лице за послове Тела за програме прекограничне сарадње; 4) Тело за уговарање; 5) Тело за програме прекограничне сарадње.

У члану 21а утврђено је да је Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније посебна организациона јединица у министарству надлежном за послове финансија која обавља послове координације активности у вези са спречавањем и сузбијањем неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ.

На основу наведених уредаба, донета је **Одлука о одређивању одговорних лица и тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007-2013. године**⁵ којом су одређена одговорна лица и тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007–2013. године.

Усвајањем **Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА II**,⁶ Србија је преузела обавезу да успостави одговорна лица и тела за индиректно управљање, односно за случај када Европска комисија поверава послове спровођења буџета за одређене програме (или акције) Србији. Успостављање и способност

⁵ Одлука о одређивању одговорних лица и тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007–2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 101/17, 68/18, 3/19, 130/22.

⁶ Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА II, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр.19/14.

одговарајућих структура за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру инструмента за претприступну помоћ ИПА II за период 2014-2020. године представљало је услов за поверавање задатака у вези са извршењем буџета и задржавање тог статуса.

У складу са наведеним оквирним споразумом донета је **Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године**⁷ којом је ближе уређен начин управљања овим програмима, одговорна лица и тела и послови које обављају, као и начин на који се уређују њихови међусобни односи, а у вези са припремом, координацијом, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу програма који се финансирају из ИПА II у случају када Европска комисија поверава послове спровођења буџета за одређене програме Републици Србији.

У члану 3. наведене уредбе прописано је да се у оквиру ИПА II именују следећа одговорна лица, односно одређују следећа тела: 1) Национални ИПА координатор; 2) Национални службеник за одобравање; 3) Управљачка структура Националног службеника за одобравање: а) Национални фонд; б) Тело за подршку Националном службенику за одобравање; 4) Оперативне структуре за спровођење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА II.

У члану 8. утврђено је да оперативну структуру за управљање акционим програмима чине: 1) Тело за координацију програмирања, праћење и вредновање; 2) Тело за уговарање; 3) крајњи корисници.

У члану 12. утврђено да оперативну структуру за управљање програмима прекограничне сарадње чине: 1) одговорно лице за послове оперативне структуре за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА II; 2) Тело за програме прекограничне сарадње; 3) Тело за уговарање.

У члану 16. утврђено је да оперативну структуру за управљање ИПАРД програмом у оквиру ИПА II чине: 1) Управљачко тело; 2) ИПАРД агенција.

Поред тога, у члану 29. прописано је да је Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније унутрашња јединица у министарству надлежном за послове финансија и обавља послове који се односе на предузимање свих мера и активности у циљу заштите финансијских интереса ЕУ и Републике Србије.

На основу наведене уредбе, донета је **Одлука о одређивању одговорних лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године.**⁸

Коначно, усвојен је и **Оквирни споразум о финансијском партнерству између Републике Србије коју заступа Влада Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III)**⁹ који представља кровни правни документ за коришћење

⁷ Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године, „Службени гласник РС”, бр. 10/19.

⁸ Одлука о одређивању одговорних лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године, „Службени гласник РС”, бр. 26/19, 90/21, 130/22.

⁹ Закон о потврђивању Оквирног споразума о финансијском партнерству између Републике Србије коју заступа Влада Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III), „Службени гласник РС“, бр. 6/22.

средстава из ИПА за период 2021-2027. године. У овом споразуму регулисана су, поред осталог, питања која се односе на: општа правила спровођења програма; правила индиректног управљања од стране корисника ИПА III; правила о програмирању; правила о спровођењу; правила финансијског управљања ИПА III помоћи; праћење, вредновање и извештавање; правила о програмима прекограничне сарадње. У анексима а-ж додатно су уређена поједина питања која се односе на управљање и контролу.

1.2 Пракса у вези са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ

1.2.1 Одговорна лица и тела са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ

У складу са Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године и Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIb Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године, а на основу Одлуке о одређивању одговорних лица и тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007-2013. године у Републици Србији **успостављена су следећа одговорна лица и тела за управљања програмима претприступне помоћи ЕУ за финансијски оквир који се односи на период 2007–2013. године**, и то:

- 1) Национални службеник за акредитацију - министар финансија;
- 2) Национални ИПА координатор - министар за европске интеграције;
- 3) Технички секретаријат националног ИПА координатора - Министарство за европске интеграције, Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи;
- 4) Национални службеник за одобравање - државни секретар у Министарству финансија, и његов заменик - руководиоца Сектора за управљање средствима ЕУ у оквиру Министарства финансија;
- 5) Национални фонд - Министарство финансија, Сектор за управљање средствима ЕУ;
- 6) Службеник за одобравање програма у оквиру ИПА компоненте I – Помоћ у транзицији и изградња институција и компоненте IIb – Прекогранична сарадња са државама корисницама ИПА, и Одговорно лице за послове Тела за уговарање у оперативној структури за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА компоненте I – Помоћ у транзицији и изградња институција и компоненте IIb – Прекогранична сарадња са државама корисницама ИПА, као и Тела за првостепену контролу у оквиру ИПА компоненте IIa – Прекогранична и транснационална сарадња са државама чланицама – помоћник министра финансија у Сектору за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ;
- 7) За управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА компоненте I – Помоћ у транзицији и изградња институција и компоненте IIb – Прекогранична сарадње са државама корисницама ИПА - Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније за Тело за уговарање у оперативној структури;

8) Национално тело за спровођење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIa – Прекогранична и транснационална сарадња са државама чланицама - Министарство за европске интеграције - Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;

9) Јединица задужена за подршку одговорном лицу за послове Оперативне структуре за спровођење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIb – Прекогранична и транснационална сарадња са државама које нису чланице Европске уније - Министарство за европске интеграције, Група за подршку руководиоцу Оперативне структуре у оквиру Сектора за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;

10) Национално тело за спровођење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIa – Прекогранична и транснационална сарадња са државама чланицама Европске уније - Министарство за европске интеграције, Група за подршку руководиоцу Националног тела у оквиру Сектора за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;

11) Одговорно лице за послове Националног тела за спровођење програма претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIa – Прекогранична и транснационална сарадња са државама чланицама - помоћник министра за европске интеграције у Министарству за европске интеграције;

12) Тело за првостепену контролу у оквиру ИПА компоненте IIa – Прекогранична и транснационална сарадња са државама чланицама - Министарство финансија, Одељење за спровођење првостепене контроле пројеката финансираних из ИПА компоненте Прекогранична и транснационална сарадња у оквиру Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније;

13) Одговорно лице за послове оперативне структуре за управљање програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIb – Прекогранична сарадње са државама корисницама ИПА - помоћник министра за европске интеграције за Сектор за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;

14) За обављање стручних и административно-техничких послова за одговорно лице за послове оперативне структуре за управљање програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА компоненте IIb – Прекогранична сарадње са државама корисницама ИПА - Министарство за европске интеграције, Одсек за подршку руководиоцу Оперативне структуре и Националног тела у оквиру Сектора за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;

15) Тело за програме прекограничне сарадње - Министарство за европске интеграције, Одељење за планирање, успостављање и надзор над системом управљања програма прекограничне и транснационалне сарадње и координацију макрорегионалних стратегија ЕУ у оквиру Сектора за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова.

Поред тога, на основу Одлуке о одређивању одговорних лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру **инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године успостављена су следећа одговорна лица и тела:**

- 1) Национални ИПА координатор - министар за европске интеграције;
- 2) Технички секретаријат националног ИПА координатора - Министарство за европске интеграције, Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима Европске уније и развојној помоћи;
- 3) Национални службеник за одобравање - државни секретар у Министарству финансија, а за његовог заменика, Руководилац Сектора за управљање средствима Европске уније у оквиру Министарства финансија;
- 4) Национални фонд у управљачкој структури националног службеника за одобравање - Министарство финансија, Одељење за национални фонд за управљање средствима Европске уније којим руководи начелник Одељења у оквиру Сектора за управљање средствима Европске уније;
- 5) Тело за подршку националном службенику за одобравање у управљачкој структури националног службеника за одобравање - Министарство финансија, Одељење за надзор и праћење функционисања система управљања средствима Европске уније којим руководи начелник Одељења у оквиру Сектора за управљање средствима Европске уније;
- 6) Тело за координацију програмирања, праћење и вредновање у оперативној структури за управљање акционим програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА II - Министарство за европске интеграције, Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима Европске уније и развојној помоћи;
- 7) Тело за уговарање у оперативној структури за управљање акционим програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА II и у оперативној структури за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА II - Министарство финансија, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније;
- 8) Одговорно лице за послове оперативне структуре за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА II - помоћник министра за европске интеграције у Сектору за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;
- 9) Обављање стручних и административно-техничких послова за одговорно лице за послове оперативне структуре за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА II - Министарство за европске интеграције, Група за подршку руководиоцу Оперативне структуре у оквиру Сектора за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;
- 10) Тело за програме прекограничне сарадње у оперативној структури за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА II - Министарство за европске интеграције, Одељење за планирање, успостављање и надзор над системом управљања програма прекограничне и транснационалне сарадње и координацију макрорегионалних стратегија Европске уније у оквиру Сектора за програме прекограничне и транснационалне сарадње и сарадњу са органима и организацијама на локалном и регионалном нивоу ради ефикаснијег коришћења фондова;

11) Управљачко тело у оперативној структури за управљање ИПАРД програмом у оквиру ИПА II - Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Одељење за управљање ИПАРД програмом;

12) Управљање ИПАРД програмом у оквиру ИПА II - Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, а за ИПАРД агенцију у оперативној структури, Управа за аграрна плаћања;

13) Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније - Министарство финансија, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС).

У Извештају о напретку о систему управљања и контроле и спровођења ИПА II Годишњих акционих програма у оквиру ИПА 2014, ИПА 2015, ИПА 2016, ИПА 2017, ИПА 2018, ИПА 2019, ИПА 2020 (I) и ИПА 2020 (II) за период јануар – децембар 2021. године констатовано је да је успостављени институционални оквир у складу у складу са захтевима за индиректно управљање, што је потврђено потписивањем Уговора о финансирању за спровођење одговарајућих програма.

У табели која следи приказани су крајњи корисници, тј. органи државне управе у којима су образоване ИПА јединице.

	ИПА јединице/Крајњи корисници	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 I	2020 II
1.	Министарство финансија	*	*						*	
2.	Министарство економије	*	*							
3.	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	*	*				*	*	*	
4.	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	*	*						*	
5.	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	*	*	*		*			*	*
6.	Министарство рударства и енергетике	*	*			*	*		*	
7.	Министарство трговине, туризма и телекомуникација	*	*		*		*			
8.	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	*	*		*	*	*			*
9.	Министарство заштите животне средине	*	*			*	*			*
10.	Министарство унутрашњих послова	*	*			*			*	
11.	Министарство за европске интеграције	*	*			*	*		*	*
12.	Комесаријат за избеглице и миграције	*	*		*					
13.	Министарство државне управе и локалне самоуправе		*				*			
14.	Министарство омладине и спорта		*							
15.	Министарство здравља	*					*		*	

16.	Министарство за људска и мањинска права и социјални дијалог	*								
17.	Министарство правде	*								
18.	Управа за јавне набавке	*								
19.	Канцеларија за Косово и Метохију	*								
20.	Државна ревизорска институција	*								
Број ИПА јединица по програму		18	14	1	3	6	9	1	8	4

Поред тога, у **Извештавају националног службеника за одобравање о систему управљања и контроле за спровођење ИПАРД II програма за период јануар – децембар 2021. године** констатовано је да је адекватност успостављеног институционалног оквира за спровођење ИПАРД II програма за наведени период потврђена потписивањем Финансијског споразума за спровођење ИПАРД II програма за период 2014-2020. године. Уговором о финансирању потврђено је поверавање послова спровођења буџета за Меру 1 – Улагања у физичку имовину пољопривредних газдинстава и Меру 3 – Улагања у физичка средства која се односе на прераду и пласман пољопривредних и рибљих производа Меру 7 – Диверзификација пољопривредних газдинстава и развој пословања и Меру 9 – Техничка помоћ.

1.2.2 Резултати спровођења ИПА програма

Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) представља кључни инструмент подршке ЕУ из кога се финансира спровођење политичких, економских, правних и институционалних реформи које су претпоставка за приступање ЕУ. Република Србија је корисник овог инструмента од 2007. године на основу Оквирног споразума о пружању подршке који је Народна скупштина Републике Србије ратификовала 2007. године.

Од готово 11,5 милијарди евра, колико је износио буџет ИПА за период 2007-2013, Републици Србији је стављено на располагање око 1,4 милијарди евра. Ова помоћ је пружена Србији као потенцијалном кандидату за пријем у ЕУ.

Помоћ је опредељена за реализацију пројеката који су кроз процес програмирања препознати као приоритетни и усаглашени између Владе Републике Србије и Европске комисије у облику финансијских споразума.¹⁰

ЕУ је у марту 2014. године успоставила нови инструмент подршке државама које се налазе у процесу придруживања и приступања ЕУ – Инструмент за претприступну помоћ II. За период 2014-2020 опредељено је укупно 11,7 милијарди евра, од чега оквирно 1,5 милијарди евра за Републику Србију.

Пружајући ову подршку, ЕУ настоји да подстакне спровођење неопходних реформи које су услов за за приступање ЕУ и економски и социјални развој. Подршка се најчешће огледа у пружању услуга обуке и стручног усавршавања, у набавци неопходне опреме,

¹⁰ Видети: <https://www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/instrument-za-pretpristupnu-pomoc-2007-2013/>.

изградњи инфраструктуре и слично. Фокус подршке је на секторима реформе јавне управе, владавине права, заштите животне средине, запошљавања, образовања, предузетништва, науке и истраживања, саобраћаја, енергетике, пољопривреде итд.

У овом програмском периоду до сада је усаглашено седам годишњих ИПА програма - за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 и 2020. годину.

Укупна вредност доприноса ЕУ програму ИПА 2014. износи 179,1 милиона евра, што, заједно са 10 милиона евра одобрених за обнову од поплава из вишекорисничке ИПА, износи 189,1 милион евра. Програм ИПА 2014. укључује интервенције у следећим секторима: реформа јавне управе, унутрашњи послови, енергетика, конкурентност, развој људских ресурса и друштвени развој. Поред тога, помоћ укључује припрему пројектно-техничке документације за реализацију инфраструктурних пројеката, подршку процесу европских интеграција и усклађивање са правним тековинама ЕУ и надокнаду трошкова учешћа у програмима Уније.

Укупна вредност доприноса ЕУ програму ИПА 2015 износи 196,6 милиона евра. Програм обухвата интервенције у следећим секторима: реформа јавне управе, правосуђе, унутрашњи послови и саобраћај. Програм такође укључује акције везане за подршку процесу европских интеграција и усклађивање са правним тековинама ЕУ, као и надокнаду трошкова проистеклих из учешћа у програмима ЕУ.

Укупна вредност доприноса ЕУ програму ИПА 2016. износи 166,4 милиона евра. Програм обухвата финансирање у следећим секторима: правда, конкурентност, људски ресурси и друштвени развој и унутрашњи послови. Поред тога, укључује и пројекте чији је циљ подстицање локалног развоја у градовима и општинама у Србији (ЕУ ПРО), подршку процесу европских интеграција и усклађивању са правним тековинама ЕУ и надокнаду трошкова учешћа у програмима Уније.

Укупна вредност доприноса ЕУ програму ИПА 2017 износи 138,2 милиона евра. Програм обухвата акције у следећим секторима: животна средина, енергетика и владавина права. Програм такође укључује интервенције у вези са подршком процесу европских интеграција и усклађивањем са правним тековинама ЕУ, као и надокнаду трошкова проистеклих из учешћа у програмима ЕУ.

Укупна вредност доприноса ЕУ програму ИПА 2018 износи 179,1 милиона евра. Програм обухвата акције у следећим секторима: животна средина, конкурентност и развој људских ресурса и друштвени развој. Програм такође укључује интервенције везане за подршку статистици, процесу европских интеграција и усклађивање са правним тековинама ЕУ, као и надокнаду трошкова проистеклих из учешћа у програмима ЕУ. У оквиру механизма „награђивања“ (енг. Performance reward), који је први пут уведен у ИПА II, донета је одлука да се Републици Србији доделе додатна средства у укупном износу од 34 милиона евра. Та средства су постала саставни део доприноса ЕУ програму ИПА 2018.

Укупна вредност доприноса ЕУ програму ИПА 2019 износи 138,5 милиона евра. Програм обухвата акције у следећим секторима: конкурентност и владавина права (правда и унутрашњи послови). Програм такође укључује интервенције везане за подршку процесу европских

интеграција и усклађивање са правним тековинама ЕУ као и надокнаду трошкова учешћа у програмима ЕУ.

Вредност укупне алокације ИПА II за Србију за 2020. годину износи 158,3 милиона евра. Програм обухвата акције у следећим секторима: људски ресурси и друштвени развој, конкурентност, заштита животне средине, подршка програму економског опоравка и издвојена су посебна средства за Србију у оквиру Регионалног програма енергетске ефикасности за Западни Балкан.

Програми прекограничне и транснационалне сарадње спадају у два од три типа програма територијалне сарадње. Програми који се спроводе у сарадњи са земљама чланицама Европске Уније такође носе назив ИНТЕРРЕГ програми. Настали су на иницијативу Европске комисије и представљају финансијску подршку ЕУ сарадњи пограничних територија суседних држава (прекогранична сарадња) или сарадњи делова или целих држава (транснационална сарадња) на решавању питања од заједничког интереса. Од 2004. године у ЕУ програме територијалне сарадње (ИНТЕРРЕГ) укључиле су се и државе које нису чланице ЕУ, чиме је Србија добила могућност да развија прекограничну и транснационалну сарадњу.

До 2016. године је кроз програме прекограничне сарадње у Србији поднето више од 5.500 предлога пројеката, финансирано више од 1000 пројеката које је спроводило око 700 организација из Србије, а уговорено више од 220 милиона евра. Кроз реализоване пројекте опремане су болнице, школе, вртићи, деца из пограничних делова Србије и суседних земаља такмичила су се у спорту, реновиране су цркве, сарађивале су службе за заједничко реаговање у ванредним ситуацијама и у борби против трговине наркотицима, грађени су гранични прелази, фабрике за пречишћавање отпадних вода, бицикличке стазе, организовани су концерти, бицикличке трке, регате, угрожене групе су добиле нови подстицај и веру у боље сутра. Тиме се остварује циљ прекограничне и транснационалне сарадње – стварање услова за квалитетнији живот грађана широм Европе.

У финансијском периоду 2014-2020 Европска унија је за спровођење програма прекограничне и транснационалне сарадње у Србији определила 260 милиона евра за девет програма:

– У оквиру Програма прекограничне сарадње Бугарска – Србија за период 2014-2020 укупно је опредељено 34.102.256,00 евра, од којих је 28.986.914,00 евра обезбеђено кроз ИПА, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко корисника које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: подстицање развоја туризма и културног и природног наслеђа; инвестирање у младе, образовање и вештине; заштита животне средине и промовисање прилагођавања климатским променама; превенција и управљање ризиком;

– У оквиру Програма прекограничне сарадње Мађарска – Србија за период 2014-2020 укупно је опредељено 76.616.470,00 евра од чега је 65.124.000,00 евра обезбеђено кроз ИПА, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: побољшање система за прекогранично управљање водама и спречавање ризика; смањење броја „уских грла“ у прекограничном

саобраћају; подстицање сарадње у области туризма и културног наслеђа и унапређивање конкурентности малих и средњих предузећа кроз развој заснован на иновацијама;

– У оквиру Програма прекограничне сарадње Румунија – Србија за период 2014-2020 укупно је опредељено 88.124.999,00 евра, од којих је 74.906.248,00 евра обезбеђено кроз ИПА, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: промовисање запошљавања, мобилности радне снаге и социјалног и културног укључивања становништва у пограничном региону; заштита животне средине и управљање ризиком; одржива покретљивост и атрактивност за одрживи туризам;

– У оквиру Програма прекограничне сарадње Србија – Бивша Југословенска Република Македонија за период 2016-2020 опредељено је 4.055.883,00 евра, од чега је 3.500.000,00 евра обезбеђено кроз ИПА, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: промоција запошљавања, мобилности радне снаге и прекограничне социјалне и културне инклузије; подстицање туризма и очувања културног и природног наслеђа;

– У оквиру Програма прекограничне сарадње Србија – Босна и Херцеговина за период 2014-2020. укупно је опредељено 16.223.529,41 евра, од којих је 14.000.000,00 евра обезбеђено кроз ИПА, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: промовисање запошљавања, мобилности радне снаге и прекограничне, социјалне и културне инклузије; заштита животне средине; промоција и ублажавање последица прилагођавања климатским променама; превенција и управљање кризним ситуацијама; подстицање туризма и очувања културног и природног наслеђа;

– У оквиру Програма прекограничне сарадње Србија – Црна Гора за период 2014-2020 опредељено је 9.734.117,60 евра, од чега је 8.400.000,00 евра обезбеђено кроз ИПА, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: промоција запошљавања, мобилности радне снаге и прекограничне социјалне и културне инклузије; заштита животне средине; промоција и ублажавање последица прилагођавања на климатске промене; превенција и управљање кризним ситуацијама;

– У оквиру Програма прекограничне сарадње Хрватска – Србија за период 2014-2020 укупно је обезбеђено 40.344.929,00 евра, од којих је 34.293.188,00 евра обезбеђено кроз ИПА, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: побољшање квалитета социјалних и здравствених услуга у програмском подручју; животна средина, превенција ризика и производња енергије; туризам и културно и природно наслеђе; конкурентност и развој малих и средњих предузећа;

- Општи циљ програма „АДРИОН” јесте да подстиче развој политика и иновација у области управљања, унапређујући европске интеграције земљама чланицама и земљама које нису чланице ЕУ, користећи богате природне, културне и људске ресурсе у окружењу Јадранског и Јонског мора и јачајући економску, социјалну и територијалну кохезију у програмској области.

Укупна вредност програма је 15.688.887,00 евра, а географска област покривености обухвата Албанију, Босну и Херцеговину, Хрватску, Грчку, Италију, Црну Гору, Словенију и Србију.

- У оквиру Транснационалног програма Дунав одређено је 262.989.839,00 евра, од чега је 202.095.405,00 евра обезбеђено средствима ЕУ, 19.829.192,00 евра кроз ИПА као подршка кандидатима и потенцијалним кандидатима за приступање ЕУ, а преостали износ обезбеђује се кроз национално суфинансирање преко институција које спроводе пројекте у оквиру програма. Приоритети Програма су: иновативно и друштвено одговорно пословање унутар Дунавског региона; еколошки и културно одговорно деловање унутар Дунавског региона; боља повезаност Дунавског региона и добро управљање Дунавским регионом.¹¹

ИПАРД II представља посебан инструмент за подршку у области пољопривреде и руралног развоја из средстава ИПА II. Из овог инструмента за Србију је намењена инвестициона подршка ЕУ је у износу од 175 милиона евра за период од 2014. до 2020. године. У досадашњих 13 јавних позива за ИПАРД II програм пристигло је укупно 3178 захтева, од чега 2260 за меру М1 - Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава, 313 за меру М3 - Инвестиције у физичка средства која се тичу прераде и маркетинга пољопривредних производа и производа рибарства и 605 за меру М7 - Диверсификација пољопривредних газдинстава и развој пословања за инвестиције у развој непољопривредних економских активности и побољшање квалитета живота у руралним подручјима. До сада је одобрено 1193 пројекта од чега је реализовано и исплаћено 675 пројеката.

Висина подстицаја износи од 50 одсто до 80 одсто, у зависности од тога да ли је подносилац млади пољопривредник, да ли се пољопривредно газдинство налази у планинском подручју и да ли се инвестиција односи на управљање отпадом и отпадним водама. Обухваћени су сектори производње млека, меса, воћа и поврћа, грожђа, јаја и других усева (одређене врсте житарица и индустријског биља). Износи подстицаја које корисник може да оствари могу бити од 5.000 до 2.000.000 евра.

У оквиру ИПАРД II програм акредитоване су следеће мере: М1 - Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава; М3 - Инвестиције у физичка средства која се тичу прераде и маркетинга пољопривредних производа и производа рибарства; М7 - Диверсификација пољопривредних газдинстава и развој пословања; М9 - Техничка помоћ.¹²

Инвестициони оквир за Западни Балкан (*The Western Balkans Investment Framework- WBIF*) подстиче социо-економски развој и процес приступања ЕУ широм западног Балкана, пружањем финансијских средстава и техничке помоћи за стратешки важне инвестиције. Представља заједничку иницијативу ЕУ, међународних финансијских институција (*EIB, EBRD, CEB, KfW, AFD* и *WB*), билатералних донатора и Западно- балканске шесторке. Ово је главни регионални инструмент за пружање подршке у припреми и спровођењу стратешки релевантних пројеката у области транспорта, енергетике, заштите животне средине и социјалне инфраструктуре у „државама у процесу приступања ЕУ”. Од фебруара 2014. године до децембра 2021. године,

¹¹ Видети: <https://www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/prekogranicna-i-transnacionalna-saradnja/>.

¹² Видети: <https://www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/ipard-ii/>.

Србији је додељено: 30 грантова за техничку помоћ у укупној вредности преко 54 милиона евра; 6 инвестиционих грантова у вредности од 134,45 милиона евра при чему укупна инвестициона вредност суфинансираних инфраструктурних пројеката износи 605 милиона евра. До 2020. године Србији је учествовала и у 2 регионална пројекта, за које је из *WBIF* додељено 2 инвестициона гранта у износу од 28,765,972 евра. Оба пројекта су део Регионалног програма за енергетску ефикасност за западни Балкан.¹³

У **Извештају за Србију за 2022. годину**, Европска комисија је констатовала да Србија наставља да остварује корист од вишедржавних и регионалних програма ИПА. Ови програми су такође, делимично, пренамењени за одговор на кризу изазвану болешћу COVID-19.

Србија је у оквиру ИПА II имала користи од учешћа у следећим програмима ЕУ, уз подршку ИПА: Хоризонт 2020; COSME; Еразмус+ и Креативна Европа; Европа за грађане; Запошљавање и социјалне иновације.

У вези са заштитом финансијских интереса ЕУ, оцењено је да је Србија постигла висок степен усклађености са правним тековинама ЕУ, међутим, потребно је осигурати пуну усклађеност са Директивом ЕУ о борби против превара почињених против финансијских интереса ЕУ, у складу са кривичним правом. Влада је 21. октобра 2021. године усвојила Стратешки план за борбу против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2021–2023. Организациона јединица за координацију борбе против превара (AFCOS) у оквиру Министарства финансија има шест запослених на неодређено време и једног запосленог на одређено време, што је мање од планираних 13 запослених. AFCOS је од 17. августа 2021. године засебна, самостална организациона јединица у Министарству финансија под директном надлежношћу министра. Током 2022. године, AFCOS је извршио 8 административних провера, у поређењу са седам у 2021. години, осам у 2020. години и укупно 18 у 2019. години. Србија је наставила добру сарадњу са Европском комисијом током истрага, укључујући и накнадно праћење препорука. Србија је пријавила 13 неправилности путем система за управљања неправилностима у 2021. Србија треба да настави са напорима у даљем остваривању солидних резултата у сарадњи у истрагама и извештавању о неправилностима.¹⁴

ПРОГРАМ	ПРОГРАМСКИ ПЕРИОД	
	ИПА I (2007-2013)	ИПА II (2014-2020)
ТАИБ/НАП	1.4 милијарде евра	1.5 милијарди евра
ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА	/	260 милиона евра
ИПАРД	/	175 милиона евра

¹³ Видети: <https://www.mei.gov.rs/srl/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/investicioni-okvir-za-zapadni-balkan-western-balkans-investment-framework-wbif/>.

¹⁴ Видети: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf.

2. Одређивање проблема које уредба треба да реши

Политички договор између Европског парламента и Савета ЕУ у вези са ИПА III инструментом је постигнут 2. јуна 2021. године. Европски парламент је заједно са Саветом ЕУ 15. септембра 2021. године усвојио Уредбу о ИПА III инструменту за период 2021-2027. године.¹⁵ Уредбом су прецизирана тела и структуре које треба да буду успостављене у ИПА корисници ради обављања послова који се односе на планирање, програмирање, спровођење, праћење, извештавање, осигурање видљивости помоћи ЕУ. Предвиђена су два модела спровођења ИПА III подршке: директни и индиректни уз постепену транзицију ка индиректном моделу спровођења чија динамика ће бити усклађена са капацитетима конкретне кориснице. Уредба је званично почела да важи 20. септембра 2021. објављивањем у Службеном Гласнику Европске уније, са ретроактивним датумом примене почевши од 1. јануара 2021. године. На овај начин је званично утврђено да ће у периоду 2021-2027. свим ИПА корисницама на располагању путем овог инструмента бити стављено 14,162 милијарде евра и испуњава се део предуслова за потписивање и спровођење ИПА 2021 и будућих Акционих програма ИПА које Република Србија развија.

Општи циљ ИПА III представља подршка корисницима у спровођењу политичких, институционалних, економских и социјалних реформи потребних за њихово усклађивање са вредностима и правилима ЕУ и постизање чланства у ЕУ. Поред тога, предлог уредбе садржи листу специфичних циљева груписаних у пет категорија (тзв. „Прозора“): Владавина права, основна права и демократија (15,1%); Добро управљање, усклађивање са правним тековинама ЕУ, стратешка комуникација и добросуседски односи (16,6%); Зелена агенда и одрживо повезивање (42,4%); Конкурентност и инклузивни раст (22,3%); Територијална и прекогранична сарадња (3,5%).

Како би постигла уравнотежену расподелу средстава међу ИПА корисницама, ЕК је предложила принцип „правичне расподеле“ који ће се мерити током целог периода спровођења ИПА III (2021-2027), а не на годишњој основи. Међутим, приступ фондовима ће се поред поменутог принципа заснивати на критеријумима као што су: усклађеност са стратешким оквиром и ИПА III програмским оквиром, спремност пројеката/програма за спровођење и њихов очекивани утицај и напредак у процесу европских интеграција са посебном пажњом на области владавине права, основних права и доброг управљања.

Сви корисници ИПА III ће бити у обавези да припреме тзв. „Стратешки одговор“, документ који би садржао преглед усклађености националног стратешког оквира и ИПА III програмског оквира за свих пет „Прозора“ (приоритетних подручја). Овим документом ће између осталог бити прецизиране и акције које се предлажу за финансирање из средстава ИПА III. Стратешки одговор за период до 2024. године ће укључивати анализу ситуације, приоритете и мере за свих пет

¹⁵ Commission Implementing Regulation (EU) 2021/2236 of 15 December 2021 on the specific rules for implementing Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Preaccession Assistance (IPA III).

„прозора“ (приоритетних подручја) који имају за циљ постизање циљева дефинисаних у ИПА III Програмском оквиру.¹⁶

У Извештају Европске комисије за Србију за 2022. годину наведено је да је у оквиру Инструмента за претприступну помоћ 2021-2027. (ИПА III) крајем 2021. године усвојена прва одлука о финансирању у износу 122,14 милиона евра, која пружа подршку у повезивању и енергетској ефикасности, јачању развоја приватног сектора, трговине, истраживања и иновација, као и унапређењу здравственог система. Овај први сет програма, допуњен значајним пакетом програма за више земаља и програмом руралног развоја ИПАРД III, даје значајан допринос покретању спровођења Економског и инвестиционог плана за Западни Балкан и Зелене агенде. Србија такође учествује у програмима прекограничне сарадње, програмима транснационалне сарадње и програмима Уније.

ИПА III Прозори	%	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Прозор 1: Владавина права, основна права И демократија	15,13	281	287	292	298	304	310	317	2.089
Прозор 2: Добро управљање, ускађивање са правним тековинама ЕУ, стратешка комуникација и добросуседски односи	16,59	308	314	321	327	333	340	347	2.291
Прозор 3: Зелена агенда и одрживо повезивање	42,25	788	804	820	837	853	870	888	5.860
Прозор 4: Конкурентност и инклузивни раст	22,31	414	422	431	440	448	457	467	3.080
Прозор 5: Територијална и прекогранична сарадња	3,51	65	66	68	69	71	72	73	485
Укупан буџет	100%	1.855	1.894	1.932	1.971	2.010	2.051	2.093	13.804
Административне Апропријације	n/a	49	49	50	51	52	53	54	357
Укупно	100%	1.904	1.943	1.982	2.022	2.062	2.104	2.147	14.162

Нове активности ће се прикључити текућим програмима у оквиру ИПА II (2014-2020), који и даље пружају значајну подршку друштвеном и економском развоју земље и доприносе кључним реформама у области владавине права, реформе јавне управе и другим секторима. Завршене су три важне операције буџетске подршке за реформу јавне управе, интегрисано управљање границама и образовање.

Усвајањем Оквирног споразума о финансијском партнерству између Републике Србије коју заступа Влада Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III) (у даљем тексту: Споразум) Република Србија преузела је обавезу да успостави одговарајуће структуре и органе способне да управљају програмима који се финансирају из овог финансијског инструмента, у случају индиректног управљања, односно када Европска комисија поверава послове извршења буџета за одређене програме Републици Србији.

¹⁶ Видети: <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/instrument-za-pretpristupnu-pomoc-2021-2027/>.

Могућност финансирања из инструмента за ИПА III и обавезе које је Србија преузела потписивањем Споразума узроковале су потребу да се реше проблеми који се односе на начин управљања програмима који се финансирају из наведеног извора у случају када Европска комисија поверава послове извршења буџета за одређене програме Републици Србији, као и на одређивање начина уређења међусобних односа одговорних структура и органа у вези са праћењем годишњих програма који се финансирају из ИПА III, у случају када Европска комисија директно управља извршењем буџета. Наведено захтева ближе уређење релевантних одредаба Споразума, доношење нове Уредбе требало да би да уреди следећа питања, односно да реши проблеме који се односе на:

1) Одређивање могућих позиција одговорних лица и организационих облика у систему државне/јавне управе Србије које су подобне за буду носиоци функција и одговорности структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, као и дефинисање њихових функција, односно послова које обављају у случају када Европска комисија поверава послове извршења буџета за одређене програме Републици Србији

Приликом решавања наведеног проблема требало би имати у виду одредбе Споразума којима су прописане структуре и органи потребни за управљање програмима који се финансирају из ИПА III у случају индиректног управљања, као и њихове функције.

У члану 6. Споразума дефинисана је улога Националног ИПА координатора. Прописано је да корисник ИПА III именује Националног ИПА координатора (НИПАК) који ће бити главни партнер Комисији за свеукупан процес координације програмирања, праћења спровођења, вредновања и извештавања о ИПА III помоћи. НИПАК је дужан да: осигура повезаност између коришћења ИПА помоћи и општег процеса приступања; обезбеди општу координацију програмирања, у складу са циљевима и тематским приоритетима програмског оквира ИПА III, праћења спровођења, вредновање и извештавање о ИПА помоћи, укључујући координацију унутар администрације корисника ИПА III као и координацију са другим донаторима; координира учешће корисника ИПА III у релевантним програмима прекограничне сарадње, и где је могуће, у транснационалним и међурегионалним програмима сарадње. НИПАК може делегирати ове координационе послове координатору за територијалну сарадњу или оперативној структури успостављеној за управљање програмом прекограничне сарадње, по потреби; настоји да осигура да администрација корисника ИПА III предузима све неопходне кораке ради олакшавања спровођења сродних програма. НИПАК мора бити високо ранжирани представник Владе или државне управе корисника ИПА III, са одговарајућим овлашћењима. Уколико је Европска унија отворила приступне преговоре са корисником ИПА III, НИПАК ће бити постављен на виши положај у националним структурама за координацију приступних преговора.

У члану 10. прописане су следеће структуре и органи за индиректно управљање од стране корисника ИПА III које је потребно успоставити: (а) Национални ИПА координатор (НИПАК); (б) Национални службеник за одобравање (НАО); (в) Управљачка структура коју успоставља Национални службеник за одобравање (НАО), а чине је Тело за подршку Националном службенику за одобравање и Рачуноводствено тело; (г) Управљачки органи и Посредничка тела; (д) Ревизорски орган. Корисник ИПА III дужан је да обезбеди адекватну поделу надлежности

између и унутар структура и органа. НАО мора бити високо ранжирани представник владе или државне управе корисника ИПА III са одговарајућим овлашћењима. Управљачки орган сваког програма је одговоран за целокупно управљање програмом. Управљачки орган ће утврдити једно или више Посредничких тела за обављање послова финансијског управљања конкретним програмом (Посредничка тела за финансијско управљање). Послови финансијског управљања биће одвојени од Управљачког органа. Посредничко тело за финансијско управљање самостално доноси одлуке финансијске природе у оквиру Програма. Управљачки орган програма може одредити једно или више Посредничких тела која ће бити одговорна за обављање задатака који се тичу управљања областима политике за коју су надлежни у систему владе или администрације корисника ИПА III (Посредничка тела за управљање политиком).

У случају годишњих програма финансираних у склопу ИПА III: (а) Управљачки орган ће бити успостављен у оквиру канцеларије НИПАК-а, са могућим изузетком акција чија је сврха припрема корисника ИПА III за апсорбовање европских структурних и инвестиционих фондова; (б) Субјекти одговорни за области политике које подржава годишњи програм биће одређени као Посредничка тела за управљање политиком.

У случају програма руралног развоја ИПА III, структуре укључују: (а) Управљачко тело ИПА за рурални развој (ИПАРД) које ће бити јавно тело које делује на националном нивоу, задужено за припрему и спровођење акција, одабир мера и осигурање њихове видљивости, координацију, вредновање, праћење и извештавање о акцији у питању. (б) ИПАРД Агенција, која обавља функције сличне природе као агенција за плаћања у државама чланицама, задужена је за видљивост, одабир пројеката, као и одобравање, контролу и обрачуне обавеза и плаћања и исплате.

У члану 75. одређене су структуре и органи за управљање програмима прекограничне сарадње у корисницима ИПА III: (а) Национални ИПА координатори држава које учествују у програму прекограничне сарадње и, где је примењиво, координатори територијалне сарадње, који су заједнички одговорни да обезбеде да су циљеви дефинисани у предложеним програмима прекограничне сарадње у складу са циљевима ИПА III програмског оквира; (б) НАО и Управљачка структура водећег корисника ИПА III, када се прекогранични програм спроводи у оквиру система индиректног управљања; (в) структуре прекограничне сарадње у свим ИПА корисницима – учесницима које ће блиско сарађивати у програмирању и спровођењу релевантног програма прекограничне сарадње. У случају индиректног управљања, структура прекограничне сарадње у водећем ИПА III кориснику ће обављати послове Управљачког органа. Управљачки орган ће именовати Посредничко тело за финансијско управљање; (г) Ревизорски орган када се прекогранични програм спроводи у оквиру система индиректног управљања са корисником ИПА III. Управљачки орган ће за сваки програм прекограничне сарадње успоставити Заједнички одбор за праћење (ЗОП) који ће такође обављати улогу секторског одбора за праћење. Заједнички технички секретаријат (ЗТС) ће бити успостављен да пружа помоћ Комисији, програмској Управљачкој структури и органима, и ЗОП-у. За сваки од програма прекограничне сарадње биће организован ЗТС.

У члану 76. утврђено је да ће структуре прекограничне сарадње бити успостављене у оквиру администрације сваке земље кориснице ИПА III која учествује у програмима ради припреме, спровођења и управљања програмима прекограничне сарадње. Једна структура прекограничне

сарадње може се користити за више програма прекограничне сарадње. У систему индиректног управљања, структура прекограничне сарадње у оквиру земље водећег корисника ИПА III обавља послове Управљачког органа. Структуре земаља корисница програма прекограничне сарадње ИПА III ће блиско сарађивати на задацима од заједничког интереса. Овим чланом прописане су, поред осталог и функције Управљачког органа уколико се програм прекограничне сарадње спроводи у оквиру система индиректног управљања од стране корисника ИПА III.

Поред тога, у Анексу А Споразума детаљно су прописане функције и одговорности структура и органа утврђених у складу са чланом 10. наведеног споразума у оквиру система индиректног управљања од стране корисника ИПА III.

Имајући у виду наведено, **Уредба би требало да одреди могуће позиције одговорних лица и организационих облика у систему државне/јавне управе Србије, као и да дефинише њихову одговорност и послове државне управе које обављају, за следеће структуре и органе за управљање програмима у оквиру ИПА III:**

- Националног ИПА координатора;
- Националног службеника за одобравање;
- Управљачку структуру Националног службеника за одобравање која се састоји од: а) Тела за подршку Националном службенику за одобравање; б) Рачуноводствено тела;
- Структуру за управљање годишњим/вишегодишњим програмом која се састоји од а) Управљачког органа; б) Посредничког тела за управљање политиком; в) Посредничког тела за финансијско управљање;
- Структуру за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА III коју поред Националног ИПА координатора, Националног службеника за одобравање и његове управљачке структуре, чине: б) Управљачки орган; в) Посредничко тело за финансијско управљање и Ревизорски орган;
- Структуру за управљање ИПАРД програмом у оквиру ИПА III коју, поред Националног ИПА координатора, Националног службеника за одобравање и његове управљачке структуре, чине: а) ИПА Управљачко тело за рурални развој (ИПАРД Управљачко тело) б) ИПА Агенција за рурални развој (ИПАРД Агенција);

2) Одређивање начина уређивања међусобних односа у вези са спровођењем и праћењем програма претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III

Приликом решавања овог проблема, Уредба би требало да регулише следеће:

- Инструменте детаљнијег уређења, односно врсте аката и других докумената за уређење начина спровођења послова и обављање додатних послова структура и органа за управљање програмима у оквиру ИПА III у случају индиректног управљања

У вези са тим, неопходно је узети у обзир члан 1. Анекса А Споразума у коме је прописано да се начин спровођења послова наведених може детаљније дефинисати у: секторским споразумима; финансијским споразумима; билатералним споразумима за управљање програмима прекограничне сарадње; међуинституционалним споразумима о правима и обавезама у вези са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III; процедурама о спровођењу програма који се финансирају из ИПА III; било којем другом односу који укључује одговорне структуре и органе за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, а који

је релевантан за спровођење помоћи ИПА III од стране корисника ИПА III. На претходно наведени начин могу се дефинисати и додатни послови одговорних структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III.

– Врсте и предмете споразума о правима и обавезама у вези са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, као и стране у споразуму у случају индиректног и директног управљања

Као полазну основу за решавање овог питања требало би кумулативно узети у обзир врсте програма прописане Споразумом, предмет споразума, односно фазу ИПА III процеса, као и структуре и тела чији однос захтева детаљније уређење.

У том смислу требало би посебно уредити односе релевантних структура и органа у случају индиректног управљања за:

а) годишње и вишегодишње програме, и то између: Националног ИПА координатора, Националног службеника за одобравање, Управљачког органа и посредничких тела за финансијско управљање у вези са пословима који се односе на спровођење програма; управљачког органа, посредничких тела за финансијско управљање и посредничких тела за управљање политиком у вези са пословима који се односе на спровођење акција; Националног ИПА координатора и Националног службеника за одобравање у вези са пословима који се односе на праћење спровођења;

б) програме прекограничне сарадње, и то између: Националног ИПА координатора, Управљачког органа и Националног службеника за одобравање у вези са пословима који се односе на спровођење програма; појединих структуре за управљање програмима прекограничне сарадње у вези са пословима који се односе на припрему, координацију, спровођење, праћење, вредновање и извештавање о спровођењу програма;

в) ИПАРД III програм између структура за управљање овим програмом.

Такође, требало би оставити могућност да се по потреби споразумом детаљније уреде односи између управљачког органа, посредничког тела за финансијско управљање и крајњег примаоца.

Поред тога, потребно је предвидети могућност ближег уређења међусобних права и обавезе у вези са праћењем годишњих и вишегодишњих програма Националног ИПА координатора и органа државне управе надлежног за одговарајућу област јавне политике или службе Владе надлежне за одговарајућу област јавне политике, у случају када Европска комисија директно управља извршењем буџета.

– Процедуре у вези са спровођењем програма који се финансирају из ИПА III

Ради делотворног и ефикасног обављања послова, процеси програмирања, спровођења, праћења, вредновања и извештавања у вези са програмима који се финансирају из ИПА III требала би предвидети могућност доношења одговарајућих процедура. Сврха ових докумената је дефинисање радних процеса који обухватају нарочито права и обавезе структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, начин размене информација између њих, стандарде које треба испунити и правила које треба поштовати у вези са програмима који се финансирају из овог финансијског инструмента. У вези са тим, неопходно је регулисати начин њиховог доношења и потврђивања.

–Административни капацитети за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III

С обзиром да се у систем државне управе уводе нови послови који се односе управљање програмима у оквиру ИПА III, неопходно је обезбедити нове административне капацитете, али и одржати одговарајуће административне капацитете за несметано и континуирано обављање послова у вези са припремом, програмирањем, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу програма који се финансирају из овог финансијског инструмента.

Поред тога, потребно је одредити начин праћења административних капацитета за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, као и одговорности структура и органа за управљање програмима у оквиру ИПА III у вези са праћењем административних капацитета и предлагањем мера за ублажавање евентуалних недостатака, као и предлагањем и праћењем спровођења одговарајуће политике задржавања запослених који обављају послове који се односе на управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III. Поред тога неопходно је и повећање броја запослених за послове управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III.

3) Одговорности и односи у вези са проверама, контролама и ревизијама система управљања програмима у оквиру ИПА III

Приликом решавања наведених питања требало би узети у обзир одредбе чл. 32, 50, 51, 63. и 77. Споразума. Такође, неопходно је узети у обзир врсте програма (једногодишњи, вишегодишњи, прекогранична сарадња, ИПАРД III), као и одговорности и послове које обављају структуре и органи за управљање.

Поред тога, од значаја су и овлашћења која имају државни орган задужени за ревизију система управљања средствима ЕУ, Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, Европска комисија, ОЛАФ и Европски ревизорски суд. У Анексу Г Споразума прописан је Модел годишњег извештаја о ревизорској активности, у Анексу Д - Модел годишњег ревизорског мишљења, Анексу Ђ - Модел мишљења ревизије о завршном извештају о трошковима, а у Анексу Е - Модел стратегије за ревизију.

У циљу одговорног управљања средствима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, потребно је обезбедити да одговорне структуре и органи за спровођење програма, крајњи примаоци и корисници у смислу програма прекограничне сарадње који су корисници јавних средстава успоставе систем финансијског управљања и контроле у складу са законом којим се уређује буџетски систем.

Такође, потребно је прописати да интерну ревизију у вези са управљањем програмима који се финансирају из ИПА III обављају интерни ревизори у јавном сектору, који су успостављени у складу са законом којим се уређује буџетски систем. С обзиром да интерни ревизори подносе ревизорске извештаје руководиоцу субјекта ревизије и руководиоцу корисника јавних средстава, неопходно је утврдити обавезу руководиоца корисника јавних средстава да подносе копију ревизорског извештаја или изводе из ревизорског извештаја управљачком органу и Националном службенику за одобравање. У Анексу Б Споразума прописан је оквир интерне контроле, односно компоненте, принципи и карактеристике оквира интерне контроле у оквиру ИПА III у систему индиректног управљања од стране земаља корисница.

Коначно, неопходно је одредити обавезу структура и органа за управљање програмима, као и крајњих прималаца, прималаца, корисника у смислу програма прекограничне сарадње и водећих корисника у смислу програма прекограничне сарадње да чувају документацију у складу са одредбама потписаних финансијских споразума и секторског споразума на основу којих се спроводе програми у оквиру ИПА III.

4) Управљање неправилностима

Приликом решавања овог питања која се тичу управљања неправилностима требало би узети у обзир чл. 50. и 51. Споразума, као и Анекс Ж Споразума у коме су предвиђена правила у вези са извештавањем о неправилностима укључујући преваре у вези са ИПА III. У вези са тим потребно је уредити одговорност за успостављање система за управљање и подношење извештаја о неправилностима Европској комисији, обавезе структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА III, као и обавезе крајњих примаоца, примаоца, корисника у смислу програма прекограничне сарадње и водећих корисника у смислу програма прекограничне сарадње у вези са мерама које је потребно предузети ради спречавања и сузбијања неправилности. Такође, потребно је одредити дужности државних службеника, запослених или трећих лица у вези са пријављивањем неправилности. Поред тога, неопходно је регулисати начин пријављивања и поступања у вези са неправилностима.

У члану 50(2) Споразума прописано је да корисник ИПА III има обавезу да именује службу за координацију борбе против превара, како би олакшао ефикасну сарадњу и размену информација, укључујући информације оперативне природе, са *OLAF*. У оквиру система индиректног управљања, именована служба за координацију борбе против превара има задатак да координира административне и оперативне обавезе и активности и да предлаже измене и допуне законодавства корисника ИПА III, према потреби, у циљу заштите финансијских интереса Уније. Служба ће, између осталог: управљати процесом креирања/спровођења стратегија за заштиту финансијских интереса Уније; идентификовати могуће слабости у системима корисника ИПА III за управљање средствима Уније, укључујући ИПА III помоћ; обезбедити довољан капацитет људских ресурса за ове задатке, укључујући обуку особља за превенцију превара; пружати подршку сарадњи између администрација корисника ИПА III, органа гоњења и *OLAF*; делити информације о неправилностима и случајевима сумње на превару, укључујући оне идентификоване у ревизијама и проверама које врше Ревизорски орган, службе интерне ревизије, Управљачка структура, Управљачка тела и Посредничка тела са администрацијом корисника ИПА III и *OLAF* (*Европска канцеларија за борбу против превара*); обезбедити испуњење свих обавеза из Уредбе (ЕУ, Еуратом) бр. 883/2013 Европског парламента и Савета, Уредбе Савета (Еуратом, ЕЗ) бр. 2988/1995 и Уредбе Савета (ЕЗ, Еуратом) бр. 2185/1996. Имајући то у виду, неопходно је одредити одговорно тело у систему државне управе Србије и утврдити послове које обавља, а који се односе на предузимање свих мера и активности у циљу заштите финансијских интереса ЕУ и Републике Србије у вези са управљањем и спровођењем програми који се финансирају из ИПА III.

С обзиром да је корисник ИПА III дужан да у складу са чланом 40. Споразума изврши повраћај непрописно утрошених средстава, потребно је одредити на који начин се утврђују правила у вези са повраћајем средстава, односно могућност пребијања дуговања.

5) Евидентирање и чување података од значаја за управљање програмима који се финансирају из ИПА III

Ради обезбеђивања евидентирање и чување података о сваком ИПА III програму, акцији и операцији који су неопходни за планирање, спровођење, управљање, праћење, вредновање и извештавање, укључујући и проверу, рачуноводство и ревизије неопходно је регулисати одговарајућу информациону подршку. Такође, потребно је утврдити одговорности Националног ИПА координатора и Националног службеника за одобравање у вези са начином вођења одговарајућег система за евидентирање и чување података у оквиру ИПА III.

Имајући у виду да је успостављање и оспособљавање одговарајућих структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III услов за поверавање задатака у вези са извршењем буџета и задржавање тог статуса, нерешавање наведених проблема има за општу последицу немогућност коришћења средстава из наведеног финансијског инструмента, па тако и онемогућавање подршке Србији у даљем спровођењу политичких, институционалних, економских и социјалних реформи потребних за њихово усклађивање са вредностима и правилима ЕУ и постизање чланства у ЕУ.

У табели која следи приказани су појединачни проблеми, као и узроци и последице тих проблема.

Појединачни Проблеми	Узроци	Последице
Неуспостављене структуре и органи за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III и дефинисани послови које треба да обављају у случају индиректног управљања	Непостојање правног основа	Немогућност управљања програмима
Непостојање правила која се односе на начин уређивања међусобних односа за спровођење и праћење програма претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III	Непостојање правног основа	Немогућност управљања програмима
Непостојање правила која се односе на одговорности и односе у вези са проверама, контролама и ревизијама система управљања програмима у оквиру ИПА III	Непостојање правног основа	Немогућност контроле управљања програмима Финансијске последице (поврћај средстава, др.)
Непостојање правила која се односе на управљање неправилностима у вези са ИПА III	Непостојање правног основа	Немогућност контроле управљања програмима Финансијске последице (поврћај средстава, др.)
Непостојање правила у вези са евидентирањем и чувањем података у оквиру ИПА III	Непостојање правног основа	Немогућност делотворног и ефикасног евидентирања и чување података

– Промена која се постиже решавањем претходно наведених проблема састоји се у успостављању тренутно непостојећег институционалног оквира за управљање програмима

претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, односно одређивању одговарајућих структура и органа за управљање овим програмима у оквиру државне/јавне управе у Србији, као и дефинисању послова које обављају. С обзиром на већ успостављене структуре – одговорна лица и тела за управљање програмима који се финансирају из ИПА и ИПА II, промене које се уводе новом уредбом за управљање програмима који се финансирају из ИПА III не захтевају организационе промене у односу на већ успостављене структуре за управљање ИПА програмима. Међутим, у зависности од динамике развоја планских докумената у вези са областима које су од значаја за финансирање из новог финансијског инструмента могуће су промене које се односе на увођење организационих јединица за управљање програмима који се финансирају из ИПА III у релевантне органе државне/јавне управе.

3. Одређивање циљева који уредбом треба да се постигну

Као што је већ било речи, Споразум представља правни основ којим су прецизирана правила сарадње између Европске комисије и Србије у оквиру спровођења свих активности које чине финансијску помоћ ЕУ. Овај споразум дефинише правила управљања, контроле, надзора, праћења, вредновања, извештавања и ревизије финансијске помоћи обезбеђене у оквиру ИПА III. Споразум ће се примењивати на све секторске и финансијске споразуме који буду били закључени између Европске комисије и Србије, а којима се уређује сарадња у реализацији финансијске помоћи обезбеђене у оквиру ИПА III. Споразум успоставља и правила за индиректно управљање средствима ЕУ од стране државе кориснице прецизирајући структуре и органе које Србија треба да успостави, као и њихове функције и одговорности.

Имајући у виду непостојање правног акта којим су одређени структуре и органи за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III у систему државне/јавне управе у Србији, предложеним решењима уређују се сва питања неопходна за остваривање функције управљања програмима у оквиру новог финансијског инструмента ЕУ, па тако и испуњења услова који се захтевају да би Европска комисија поверила задатке у вези са извршењем буџета Србији. У том смислу, **општи циљ предложене уредбе је прописивање релевантних структура и органа у оквиру државе/јавне управе Србије и послова које обављају, који ће омогућити ефикасно управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III.**

Посебни циљеви предложених решења односе се на:

- Успостављење структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III и дефинисање послова које треба да обављају у случају индиректног управљања;
- Утврђивање правила која се односе на начин уређивања међусобних односа за спровођење и праћење програма претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III;
- Утврђивање правила која се односе на одговорности и односе у вези са проверама, контролама и ревизијама система управљања програмима у оквиру ИПА III;
- Утврђивање правила која се односе на управљање неправилностима у вези са ИПА III.

Постизање наведених циљева могуће је остварити доношењем уредбе којом ће се ближе уредити начин управљања програмима претприступне помоћи Европске уније (ЕУ) у Републици Србији који се финансирају из инструмента за претприступну помоћ (ИПА III) за период 2021–

2027 године, структуре и органи за управљање програмима, као и начин на који се уређују њихови међусобни односи, а у вези са припремом, програмирањем, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу програма који се финансирају из ИПА III у случају када Европска комисија поверава послове извршења буџета за одређене програме Републици Србији. Поред тога, уредбом ће се одредити и начин уређења међусобних односа одговорних структура и органа у вези са праћењем годишњих програма који се финансирају из ИПА III, у случају када Европска комисија директно управља извршењем буџета (за одређене програме намењене Републици Србији).

Показатељи за испуњење наведеног циља су:

- 1) Почетак примене предложене Уредбе о о управљању програмима и успостављању структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III) за период 2021–2027. године, након њеног усвајања и ступања на снагу (рок: средина марта 2023. године)
- 2) Удео износа повучених средстава у укупно индикативно утврђеним средствима ИПА III намењених Србији (у %).

4. Друге могућности за решавање проблема

Имајући у виду правну природу отворених питања у вези са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ у Републици Србији који се финансирају из ИПА III, као и досадашњу праксу у регулисању ИПА, доношење уредбе је једини начин за решавање уочених проблема.

5. Зашто је доношење уредбе најбоље за решавање проблема

Полазећи од обавеза утврђених у Споразуму у вези са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ у Србији који се финансирају из ИПА III у случају индиректног управљања, односно када Европска комисија поверава послове извршења буџета за одређене програме Републици Србији, као и члана 68. Закона о буџетском систему и постојећих уредаба које су као организациони подзаконски акти ближе уредили управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у Србији који се финансирају из ИПА за претходне временске оквире (ИПА: 2007- 2013 и ИПА II – 2014 - 2020), предложена решења у вези са управљањем програмима могуће је регулисати искључиво уредбом.

6. На кога ће и како утицати предложена решења

Уопштено посматрано, нова Уредба имаће позитиван утицај на Републику Србију у целини, имајући у виду да омогућава управљање финансијским средствима из ИПА III за период 2021–2027 године која су намењена за пружање финансијске и техничке помоћи корисницима у процесу свеобухватних реформи које су неопходне за будуће чланство, са акцентом на регионалној сарадњи, примени права и стандарда ЕУ.

Подршка ЕУ у склопу ИПА III ће бити усмерена на: а) јачање владавине права, демократије, поштовање људских и основних права б) унапређење ефикасности јавне администрације и подршка транспарентности, структурним реформама и добром управљању на свим нивоима в) усклађивање стандарда, прописа, политика и пракси са праксама ЕУ и унапређења регионалне

сарадње и помирења и добро-суседских односа и стратешке комуникације, г) јачање економског и друштвеног развоја и кохезије, са посебним нагласком на омладину, образовање, политику запошљавања, подршку инвестицијама и развоју приватног сектора, пољопривреда и рурални развој, д) унапређење заштите животне средине, унапређење одговора на климатске промене, развоје дигиталне економије и јачање одрживе повезаности, подршка територијалној кохезији и прекограничној сарадњи, транснационалној и интеррегионалној сарадњи.

Нова Уредба ће омогућити да се настави процес испуњења услова који се односе на индиректно управљање средствима ЕУ из ИПА, односно на случај када Европска комисија поверава послове извршења буџета за одређене програме Србији. Поред тога, нова Уредба ће омогућити да се одреди начин праћења годишњих и вишегодишњих програма који се финансирају из ИПА III у случају када Европска комисија директно управља извршењем буџета и омогућити делотворнију и ефикаснију контролу и спречавање злоупотреба ових средстава.

Доношење нове Уредбе директно ће утицати на организацију и рад органа државне управе који су надлежни за обављање послова у вези са ИПА програмима, а који ће имати обавезу да уведу нове послове државне управе који се односе на ИПА III, као и да одреде постојеће и/или образују нове унутрашње јединице у којима ће они да се обављају. Реч је о следећим органима државне управе:

- Министарство финансија надлежно за систем управљања и спровођења програма финансираних из средстава ЕУ;

- Министарство за европске интеграције надлежно за координацију програмирања ИПА средстава, као и идентификацију средстава и утврђивање приоритета за финансирање из ИПА средстава и средстава међународне помоћи; праћење и извештавање о реализацији ИПА средстава и средстава међународне помоћи у сврху испуњавања стратешких развојних приоритета; организацију процеса вредновања спровођења ИПА програма; руковођење оперативном структуром и националним телом за програме прекограничне и транснационалне сарадње; учествовање у заједничким одборима за праћење и усмеравање рада заједничких одбора за праћење програма, као и рада заједничких техничких секретаријата за програме прекограничне сарадње на територији Републике Србије; информисање јавности и промоцију активности у процесу придруживања и приступања ЕУ и коришћењу међународне развојне помоћи, укључујући ИПА средства; координацију и спровођење обуке из области ЕУ.

- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде надлежно за стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ, донација и других облика развојне помоћи;

- Управа за аграрна плаћања, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде надлежна за спровођење поступка за остваривање права на ИПАРД подстицаје;

- Министарства и други органи државне управе надлежни за стварање услова за приступ и реализацију пројеката из свог делокруга који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ у складу са планским документима који су релевантни за финансирање из ИПА III. У вези са тим, неопходно је, када се за то створе услови, извршити системску функционалну анализу органа државне управе у вези са обављања послова у вези са управљањем програмима који се финансирају из ИПА III.

Такође, доношење нове Уредбе директно ће утицати на функционере и државне службенике који обављају послове у вези са ИПА програмима. Најзначајнију улогу у складу са новом Уредбом имаће државни службеници у Министарству финансија, Министарству за европске интеграције и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, укључујући и Управу за аграрна плаћања, с обзиром да ће се користити постојећи административни капацитети за увођење нових послова који се односе за управљања програмима који се финансирају из ИПА III, а да су наведени органи државне управе носиоци система, односно процеса управљања програмима који се финансирају из ИПА.

Међутим, неопходно је напоменути да је потребно да се накнадно изврши процена оптерећености постојећих државних службеника који обављају послове у вези са управљањем ИПА програмима новим пословима који се односе на управљање ИПА III програмима, као и потреба за запошљавањем нових државних службеника како у органима који су носиоци система управљања, тако и у другим органима у којима се обављају послови у областима које су у складу са планским документима релевантне за финансирање из ИПА III.

На основу претходно наведеног, може се закључити да је потребно обезбедити да нове функције у вези са ИПА III буду уведене у систем државне управе, да унутрашња организација прати функционалне потребе, као и да административни и технички капацитети за обављање послова у вези са ИПА III подржавају потребе увођења и одрживости овог система, као и да је неопходно да сва лица укључења у овај процес уложе додатни напор у циљу успешне примене нових решења. Посебан значај има потреба за стручним усавршавањем функционера и државних службеника у вези са ИПА III. У том смислу потребно је посветити посебну пажњу припреми програма стручног усавршавања који ће подржати ову потребу.

Коначно, очекује се да примена нове Уредбе позитивно утиче и на грађане и привреду с обзиром да је ИПА намењена за пружање финансијске и техничке помоћи у процесу свеобухватних друштвено-економских реформи у Србији.

7. Консултативни процес

Консултативни процес започет је у току припреме предлога нове Уредбе, 2023. године, када је радна верзија предлога, дата на коментаре релевантним секторима у оквиру Министарства финансија (Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ и Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније), Министарству за европске интеграције, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и Управи за аграрна плаћања. Сви коментари и предлози за унапређење текста радне верзије Предлога уредбе узети су у разматрање, а они који су били у складу са правним системом и у духу решења која треба да остваре сврху доношења Уредбе уграђени су у текст Предлога уредбе.

8. Процена финансијских средстава/ресурса потребних за спровођење уредбе

Средства потребна за реализацију активности утврђених предметном уредбом за 2023. годину обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2023. годину („Службени гласник РС”, број 138/22) на разделу органа надлежних за њихово спровођење (Министарство финансија,

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство за европске интеграције).

Средства која евентуално буду потребна за ново запошљавање услед повећања броја извршиоца у максималном износу до 8.250.000 динара обезбедиће се у складу са динамиком запошљавања код корисника јавних средстава и билансним могућностима буџета Републике Србије.

Средства потребна за реализацију активности у наредним годинама обезбедиће се у оквиру утврђених лимита на разделу органа надлежних за њихово спровођење и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије, односно у оквиру утврђеног укупног нивоа расхода и издатака буџета Републике Србије за сваку годину.

Такође, износи националног суфинансирања који буди опредељени за појединачне годишње или друге програме у оквиру ИПА III, биће благовремено формализовани одговарајућим годишњим и другим споразумима којима се спроводи ИПА III и сходно томе планирани у буџету Републике Србије у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

9. Мере које је потребно предузети током примене уредбе да би се остварили разлози доношења

Примена нове Уредбе подразумева спровођење следећих мера:

1) Припрема Предлога Одлуке о одређивању структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III) за период 2021-2027. године (Министарство финансија, у сарадњи са Министарством за европске интеграције и Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде најкасније до децембра 2023. године);

2) Припрема Одлуке о одређивању структура и органа за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III) за период 2021-2027. године (Министарство финансија најкасније до децембра 2023. године);

3) Припрема правилника о изменама и допунама правилника/нове правилнике о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места које доносе руководиоци органа и потврђује Влада (Министарство финансија, Министарство за европске интеграције, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Управа за аграрна плаћања најкасније до краја децембра 2023. године);

4) Иницирање и планирање обуке/стручног усавршавања државних службеника запослених у наведеним органима које организује и спроводи Национална академија за јавну управу (Министарство финансија, Министарство за европске интеграције и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Управа за аграрна плаћања најкасније до краја децембра 2023. године);

5) Спровођење анализе организације и административних капацитета релевантних органа државне управе у вези са увођењем и спровођењем послова који се односе на управљање

програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III (Министарство финансија организује након доношења релевантних планских докумената и споразума/ најкасније до краја децембра 2023. године);

6) Припрема правилника о изменама и допунама правилника/нове правилнике о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места које доносе руководиоци органа и потврђује Влада (надлежни органи државне управе најкасније до 2023. краја године);

7) Иницирање и планирање обуке/стручног усавршавања државних службеника запослених у органима државне управе који обављају послове у вези са управљањем програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА III, које организује и спроводи Национална академија за јавну управу (Министарство финансија и Министарство за европске интеграције - континуирана годишња активност).