

IPA implementaciona regulativa / DIS

Prema Okvirnom Sporazumu, kao i IPA implementacionoj regulativi Evropske komisije br. 718/2007, (u daljem tekstu IPA IR), za uvođenje DIS-a potrebno je imenovanje sljedećih učesnika i uspostavljanje sljedećih struktura:

1. Nacionalni IPA koordinator/ National IPA Coordinator – NIPAC;
2. Ovlašćeni predstavnik Vlade za akreditaciju /Competent Accrediting Officer – CAO;
3. Nacionalni službenik za ovjeravanje/National Authorising Officer – NAO;
4. Nacionalni fond/National Fund – NF;
5. Operativna struktura /Operating Structure - OS;
6. Revizorsko tijelo/Audit Authority - AA;
7. Strateški koordinator za Komponentu regionalnog razvoja i Komponentu razvoja ljudskih resursa (III i IV komponenta IPA-e)/Strategic Coordinator for the Regional Development component and the Human Resources Development component.

Uvođenje Decentralizovanog implementacionog sistema upravljanja sredstvima Evropske unije predstavlja izazov crnogorskoj administraciji u narednom periodu, uzimajući u obzir zahtjevnost samog procesa, i mehanizme koji moraju biti uspostavljeni. Sam proces ima za cilj prenos vlasništva nad upravljanjem sredstvima sa Evropske komisije (EK) na Crnu Goru.

Postoje dvije faze u prenošenju vlasništva nad upravljanjem EU fondovima:

1. **DIS faza, sa ex-ante kontrolom** - u kojoj Tijelo za ugovaranje sve odluke vezane za nabavke i dodjelu ugovora, prije donošenja, upućuje EK na odobrenje, i
2. **EDIS faza, sa ex-post kontrolom**, u kojoj odluke vezane za nabavke i dodjelu ugovora donosi Tijelo za ugovaranje, bez prethodnog upućivanja EK.

Upravljanje sredstvima obuhvata: programiranje, raspisivanje tendera, ugovaranje, isplate krajnjim korisnicima i izvođačima, monitoring i evaluaciju cjelokupnog procesa. Ove aktivnosti trenutno sprovodi Delegacija Evropske komisije u Crnoj Gori, što predstavlja centralizovani sistem upravljanja sredstvima EU.

Uslovi, koje država korisnica pomoći mora ispuniti, kako bi joj bilo omogućeno uvođenje DIS-a navedeni su u članu 164 (1) Uredbi Savjeta (EZ, Euratom) br. 1605/2002:

U okviru decentraliziranog upravljanja, Evropska komisija može donijeti odluku da upravljanje određenim radnjama povjeri nadležnim organima vlasti trećih država korisnica, nakon što je utvrdila da su treća država ili države korisnice u mogućnosti da pri upravljanju sredstvima Zajednice primijene u potpunosti ili u jednom dijelu sljedeće kriterijume:

(a) efikasno razdvajanje dužnosti službenika koji odobrava i onog koji obavlja plaćanja;

- (b) postojanje efikasnog sistema interne kontrole u postupku upravljanja;*
(c) kao podrška projektu, postojanje utvrđenih postupaka prezentacije odvojenih računa koji prikazuju korištenje sredstava Zajednice; i kao druga vrsta podrške, zvanično ovjeren godišnji izvještaj o utrošenim sredstvima koji mora biti stavljen na uvid Zajednici;
(d) postojanje nezavisne revizorske kuće na državnom nivou;
(e) transparentni, nediskriminatorski postupci javnih nabavki, kojima se isključuje bilo kakav sukob interesa.

Nacionalni IPA koordinator (NIPAC):

- a) Nacionalnog IPA koordinatora imenuje Vlada Crne Gore. Nacionalni IPA koordinator je član Vlade Crne Gore.
- b) Nacionalni IPA koordinator zadužen je za sveukupnu koordinaciju pomoći u okviru IPA programa.
- c) Nacionalni IPA koordinator obezbjeđuje partnerstvo između Evropska komisije i Crne Gore i blisku vezu između opšteg procesa pridruživanja i korišćenja pretpristupne pomoći u okviru IPA programa. On snosi ukupnu odgovornost za:
 - usklađivanje i koordinaciju programa obezbijeđenih na osnovu IPA programa;
 - izradu godišnjih programa za Komponentu pomoći u tranziciji i izgradnje institucija na nacionalnom nivou;
 - koordinaciju učešća države u relevantnim programima prekogranične saradnje kako sa državama članicama tako i sa ostalim državama koje koriste IPA sredstva, kao i u programima transnacionalne, međuregionalne i saradnje u području morskog basena u okviru drugih instrumenata Zajednice. Nacionalni IPA koordinator može da delegira poslove koji se odnose na ovu koordinaciju na Koordinatora programa prekogranične saradnje.
- d) Nacionalni IPA koordinator izrađuje i, nakon što ih pregleda Odbor za monitoring IPA programa, dostavlja Evropskoj komisiji godišnje i završne izvještaje o sprovođenju IPA programa, koji su definisani članom 38 Okvirnog sporazuma i u članu 61(3) Uredbe o sprovođenju IPA programa. Kopiju ovih izvještaja dužan je da pošalje Nacionalnom službeniku nadležnom za ovjeravanje.

Jedan od početnih koraka u procesu uvođenja DIS-a je imenovanje Nacionalnog koordinatora za IPA-u u Crnoj Gori, potpredsjednik Vlade za evropske integracije ima ulogu NIPAC-a (odluka donešena u periodu postojanja Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije) i predsjedava KEI koja koordinira IPA i vrši nadzor nad SEI.

Službenik nadležan za akreditaciju (CAO)

- a) Službenika nadležnog za akreditaciju imenuje Vlada Crne Gore. Službenik nadležan za akreditaciju je član Vlade Crne Gore.

- b) Službenik nadležan za akreditaciju je odgovoran za izdavanje, praćenje i suspendovanje ili povlačenje akreditacije Nacionalnog službenika za ovjeravanje (NAO). To se odnosi na NAO-a i kao rukovodioca Nacionalnog fonda (koji snosi sveukupnu odgovornost za finansijsko upravljanje sredstvima EU u Crnoj Gori i odgovara za zakonitost i ispravnost predmetnih transakcija) i imajući u vidu sposobnost Nacionalnog službenika za ovjeravanje da ispuni obaveze koje su neophodne za djelotvorno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole u okviru IPA programa.

Akreditacija Nacionalnog službenika za ovjeravanje odnosi se i na Nacionalni fond (NF).

Službenik nadležan za akreditaciju dužan je da Evropsku komisiju obavijesti o akreditaciji Nacionalnog službenika za ovjeravanje, kao i da informiše Komisiju o svim promjenama u vezi sa akreditacijom Nacionalnog službenika za ovjeravanje. To uključuje dostavljanje svih relevantnih pratećih informacija na zahtjev Komisije.

- c) Prije akreditacije Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Službenik nadležan za akreditaciju je dužan da se uvjeri da su ispunjeni primjenjivi zahtjevi iz člana 11 Uredbe o sprovođenju IPA-e. To uključuje provjeru usklađenosti sistema upravljanja i kontrole kojeg je Crna Gora uspostavila u cilju efikasnosti kontrola, barem u onim oblastima koje su navedene u Aneksu Uredbe o sprovođenju IPA programa koji sadrži kriterijumi za akreditaciju (pomenuti ankes je dat u prilogu Inofrmacije). Ovaj dodatak sadrži sljedeće opšte zahtjeve:

- Kontrolisano okruženje (uspostavljanje i upravljanje organizacijom i zaposlenima, što uključuje načela etike i integriteta, upravljanje i izvještavanje o nepravilnostima, planiranje broja zaposlenih, zapošljavanje, obuku i ocjenjivanje uključujući upravljanje osjetljivim mjestima, osjetljive funkcije i sukob interesa, uspostavljanje pravnih osnova za tijela i pojedince, formalno uspostavljanje odgovornosti, nadležnosti, delegirane nadležnosti i svih potrebnih povezanih ovlašćenja za sve poslove i položaje u cijeloj organizaciji);
- Planiranje i upravljanje rizikom, što uključuje identifikaciju rizika, procjenu rizika i upravljanje rizikom, utvrđivanje ciljeva i alokaciju resursa shodno utvrđenim ciljevima, planiranje procesa realizacije;
- Kontrolne aktivnosti (sprovođenje mjera), što uključuje postupke provjere, postupke za nadzor kroz odgovorno upravljanje poslovima delegiranim na podređene, uključujući godišnje izjave o jemstvu od podređenih aktera, pravila za svaku pojedinačnu vrstu nabavke i poziva na dostavljanje prijedloga, procedure koje uključuju kontrolne liste za svaki korak nabavke i poziva na dostavljanje prijedloga, pravila i procedure o javnosti, procedure isplata, procedure za nadzor izvršavanja sufinansiranja, proračunske (budžetske) procedure da bi se osigurala dostupnost sredstava, procedure za kontinuitet operacija, računovodstvene procedure, procedure usaglašavanja, izvještavanje o izuzecima, među njima o odstupanjima od uobičajenih procedura odobrenih na odgovarajućem nivou, neodobrenim odstupanjima i utvrđenim propustima u kontroli, sigurnosne procedure,

procedure arhiviranja, razdvajanje dužnosti i izvještavanje o slabostima interne kontrole;

- Aktivnosti praćenja (nadgledanje mjera), koje obuhvataju internu reviziju uz sastavljanje revizorskih izvještaja i preporuka, ocjena;
- Komunikacija (kojom se obezbjeđuje da svi akteri prime informacije koje su im neophodne da bi ispunili svoju ulogu), što obuvata redovne koordinacione sastanke između različitih organa kako bi se razmijenile informacije o svim aspektima planiranja i sprovođenja i redovno izvještavanje na svim odgovarajućim nivoima o efikasnosti i djelotvornosti interne kontrole.

Takođe, ono što je neophodno dodati kao odgovornost CAO-u, u fazi u kojoj se Crna Gora trenutno nalazi, je koordinacija cjelokupnog procesa dobijanja akreditacije za uvođenje DIS-a. Njegov osnovni zadatak će biti praćenje sprovođenja Akcionog plana, kao i unaprijeđenje rada i uklanjanje nedostataka u procesu decentralizacije.

1.3 Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO)

Nacionalnog službenika za ovjeravanje imenuje CAO. Nacionalni službenik za ovjeravanje je visoko pozicionirani zvaničnik u Vladi ili državnoj upravi.

Nacionalni službenik za ovjeravanje vrši sljedeće funkcije i preuzima sljedeće odgovornosti:

a) kao rukovodilac Nacionalnog fonda, koji snosi sveukupnu odgovornost za finansijsko upravljanje sredstvima EU u Crnoj Gori i koji odgovara za zakonitost i ispravnost predmetnih transakcija, Nacionalni službenik za ovjeravanje naročito vrši sljedeće zadatke:

- pružanje uvjerenja o ispravnosti i zakonitosti predmetnih transakcija;
- izrada i podnošenje Evropskoj komisiji ovjerenih izvještaja o troškovima i zahtjeva za plaćanje; on snosi ukupnu odgovornost za tačnost zahtjeva za plaćanja i za prenos sredstava na operativne strukture i/ili krajnje korisnike;
- potvrda postojanja i tačnosti elemenata sufinansiranja;
- identifikacija i brzo saopštavanje svih nepravilnosti;
- vršenje finansijskih prilagođavanja koja su neophodna u vezi sa otkrivenim nepravilnostima, u skladu sa članom 50 Uredbe za implementaciju IPA-e;
- osoba za kontakt o finansijskim informacijama koje se razmjenjuju između Evropske komisije i Crne Gore;

b) kao lice koje je odgovorno za djelotvorno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole u okviru IPA programa, Nacionalni službenik za ovjeravanje naročito izvršava sljedeće zadatke u vezi sa ovim odgovornostima:

- odgovara za izdavanje, praćenje, suspendovanje i povlačenje akreditacije operativnih struktura;
- stara se o postojanju i djelotvornom funkcionisanju sistema upravljanja programima pomoći u okviru IPA programa;
- obezbjeđuje da sistem interne kontrole koji se odnosi na upravljanje novčanim sredstvima bude djelotvoran i efikasan;
- izvještava o sistemu upravljanja i kontrole;
- stara se o funkcionisanju propisnog sistema izvještavanja i informisanja;
- prati ispunjavanje nalaza iz revizorskih izvještaja, u skladu sa članom 18 ovog Okvirnog sporazuma i članom 30(1) Uredbe o implementaciji IPA-e;
- odmah obavještava Evropsku komisiju, uz kopiju obavještenja Službeniku nadležnom za akreditaciju, o svim značajnim promjenama koje se odnose na sistem upravljanja i kontrole.

Kao nužna posljedica odgovornosti pod tačkom a) i b), Nacionalni službenik za ovjeravanje sačinjava godišnju Izjavu o jemstvu, utvrđenu u članu 17 Okvirnog sporazuma, koja sadrži:

- a) potvrdu o djelotvornom funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole;
- b) potvrdu o zakonitosti i ispravnosti predmetnih transakcija;
- c) informacije o svim promjenama u sistemima i kontrolama, i elemente pratećih računovodstvenih podataka.

Ako potvrde o djelotvornom funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole i zakonitosti i ispravnosti predmetnih transakcija iz tačaka (a) i (b) ne mogu da se dobiju, Nacionalni službenik za ovjeravanje dužan je da obavijesti Evropsku komisiju, uz kopiju obavještenja Službeniku

nadležnom za akreditaciju, o razlozima i potencijalnim posljedicama kao i o koracima koji su preduzeti da bi se stanje ispravilo i da bi se zaštitili interesi Zajednice.

1.4 Nacionalni fond (NF)

- a) Nacionalni fond je tijelo smješteno na nivou ministarstva finansija, sektor za trezor, koje je nadležno za centralni budžet i djeluje kao subjekt centralnog trezora;
- b) Nacionalni fond je zadužen za poslove finansijskog upravljanja programima pomoći u okviru IPA, pod nadležnošću Nacionalnog službenika za ovjeravanje;
- c) Nacionalni fond je naročito zadužen za organizaciju bankarskih računa, podnošenje zahtjeva za isplatu sredstava Evropskoj komisiji, davanje odobrenja za prenos sredstava sa Evropske komisije na Operativne strukture ili na krajnje korisnike i podnošenje finansijskih izvještaja Evropskoj komisiji.

1.5 Operativne strukture

- a) Za svaku komponentu ili program u okviru IPA, formira se po jedna operativna struktura koja se bavi upravljanjem i realizacijom pomoći u okviru IPA. Operativna struktura je tijelo ili skup tijela unutar uprave Crne Gore.
- b) Ova operativna struktura je odgovorna za upravljanje i sprovođenje pojedinačnih ili više IPA programa u skladu sa načelima dobrog finansijskog upravljanja. U tu svrhu, operativna struktura obavlja više funkcija u koje spada:
 - priprema godišnjih ili višegodišnjih programa;
 - praćenje realizacije programa i vođenje rada sektorskih odbora za monitoring definisanih u članu 36(2) Okvirnog sporazuma i u članu 59 Uredbe za sprovođenje IPA, naročito kroz obezbjeđivanje dokumenata koji su potrebni za praćenje kvaliteta realizacije programa;
 - izrada sektorskih godišnjih i završnih izvještaja o realizaciji, definisanih u članu 38(1) i (2) Okvirnog sporazuma i u članu 61(1) Uredbe o sprovođenju IPA i, nakon što ih pregleda sektorski Odbor za monitoring, dostavljanje istih Evropskoj komisiji, Nacionalnom IPA koordinatorskom službeniku i Nacionalnom službeniku za ovjeravanje;
 - staranje o tome da se izbor i odobravanje operacija koje se finansiraju vrši u skladu sa kriterijumima i mehanizmima koji se odnose na date programe i da su te operacije u saglasnosti sa odgovarajućim pravilima Zajednice i nacionalnim pravilima;
 - uspostavljanje postupaka za čuvanje svih dokumenata koji se tiču troškova i revizije, koji su potrebni za adekvatnu kontrolu knjiženja;
 - organizovanje tenderskih postupaka, postupaka dodjele donacija, te proisteklog ugovaranja i vršenja plaćanja krajnjem korisniku, kao i povraćaja od krajnjeg korisnika;
 - staranje o tome da svi organi uključeni u sprovođenje aktivnosti imaju poseban računovodstveni sistem ili posebnu računovodstvenu kodifikaciju;
 - staranje o tome da Nacionalni fond i Nacionalni službenik za ovjeravanje dobiju sve neophodne informacije o postupcima i provjerama izvršenim u vezi sa troškovima;
 - uspostavljanje, sprovođenje i ažuriranje sistema izvještavanja i informisanja;
 - vršenje provjera da bi se utvrdilo da su prijavljeni troškovi stvarno izvršeni u skladu sa primjenjivim pravilima, da su proizvodi isporučeni i usluge izvršene u skladu sa

odgovarajućom odlukom o odobrenju i da su zahtjevi za plaćanje od strane krajnjeg korisnika tačni. Te provjere obuhvataju administrativne, finansijske, tehničke i fizičke aspekte operacija, zavisno od slučaja;

- obezbjeđenje interne revizije svojih različitih konstitutivnih organa;
- izvještavanje o nepravilnostima;
- staranje o poštovanju zahtjeva u pogledu informisanja i javnosti.

- c) Rukovodioci tijela koja sačinjavaju operativnu strukturu moraju biti jasno imenovani i odgovorni su za zadatke dodijeljene njihovim odnosnim tijelima, u skladu sa članom 8(3) Okvirnog sporazuma i članom 11(3) Uredbe o sprovođenju IPA.

Pod operativnim strukturama se podrazumijeva određivanje Implementacione agencije i imenovanje odgovornog lica (Službenik nadležnog za ovjeravanje programa – PAO) za svaku IPA komponentu. Iskustva iz regiona su pokazala da država formira za prve dvije IPA komponente jednu Implementacionu agenciju pri ministarstvu finansija. Komponenta III IPA-e podrazumijeva par većih infrastrukturnih projekata, u cilju racionalnijeg korišćenja raspoloživih sredstava. Komponenta se odnosi na oblast zaštite životne sredine, saobraćaj. Komponenta IV IPA-e se odnosi na razvoj ljudskih resursa. Zbog karakterističnosti i obimnosti Komponente V, koja se odnosi na ruralni razvoj, neophodno je formirati posebnu IPARD agenciju, u domenu djelovanja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Nakon iskustava stečenih implementacijom prve dvije komponente stvoriće se jasnija slika i sagledati mogućnosti postojanja jedinstvenog CFCU ili formiranja zasebnih CFCU za svaku komponentu IPA.

1.6 Revizorski organ

- a) Revizorski organ određuje Ministarstvo finansija i on je funkcionalno nezavistan od svih aktera u sistemu upravljanja i kontrole i postupa u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima revizije.
- b) Revizorski organ je zadužen za provjeru djelotvornog i stabilnog funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole.
- c) Revizorski organ, pod nadležnošću svog direktora, vrši naročito sljedeće funkcije i preuzima sljedeće odgovornosti:

- u toku svake godine, sačinjava i ispunjava **godišnji plan revizije IPA sredstava**, koji obuhvata revizije koje treba da se izvrše da bi se provjerilo:
 - djelotvorno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole;
 - pouzdanost računovodstvenih podataka koji se dostavljaju Komisiji.

Rad revizije uključuje sprovođenje revizije na odgovarajućem uzorku operacija ili transakcija i provjeru procedura .

Godišnji plan revizije se dostavlja Nacionalnom službeniku za ovjeravanje i Evropskoj komisiji prije početka godine na koju se plan odnosi.

- dostavlja izvještaje i mišljenja:
 - **godišnji izvještaj o izvršenim revizijama IPA sredstava** prema modelu iz **ANEKSA C** Okvirnog sporazuma u kojem su prikazana sredstava koja je revizorski organ koristio, i pregled eventualnih slabosti nađenih u sistemu upravljanja i kontrole ili u nalazima u vezi sa transakcijama do kojih se došlo putem revizija, izvršenih u

skladu sa godišnjim planom revizije u toku prethodnog 12-omjesečnog perioda, koji se završava 30. septembra date godine. Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama se upućuje Evropskoj komisiji, Nacionalnom službeniku za ovjeravanje i Službeniku nadležnom za akreditaciju do 31. decembra te godine. Prvi takav izvještaj će pokrivati period od 1. januara 2007. do 30. novembra 2007;

- **godišnje revizorsko mišljenje o korišćenju IPA sredstava** prema modelu definisanom u **ANEKSU D** Okvirnog sporazuma o tome da li sistemi upravljanja i kontrole funkcionišu djelotvorno i da li su usklađeni sa zahtjevima Okvirnog sporazuma i Uredbe o sprovođenju IPA i/ili bilo kojih drugih sporazuma između Evropske komisije i Crne Gore. Ovo mišljenje se upućuje Evropskoj komisiji, Nacionalnom službeniku za ovjeravanje i Službeniku nadležnom za akreditaciju. Odnosi se na isti period i ima isti krajnji rok kao i godišnji izvještaj o izvršenim revizijama;
- **mišljenje o bilo kojem završnom izvještaju o troškovima iz IPA programa** koji je Nacionalni službenik za ovjeravanje dostavio Komisiji u cilju zatvaranja nekog programa ili nekog njegovog dijela. Gdje je to adekvatno, konačni izvještaj o troškovima može da obuhvata zahtjeve za plaćanja u formi računa koji se dostavljaju jednom godišnje. Ovo mišljenje se bavi valjanošću završnog zahtjeva za plaćanje, tačnošću finansijskih informacija i, gdje je to adekvatno, praćeno je završnim izvještajem o izvršenim revizijama. Mišljenje se sačinjava prema modelu datom u **ANEKSU E** iz Okvirnog sporazuma. Šalje se Evropskoj komisiji i Službeniku nadležnom za akreditaciju u isto vrijeme kada i odgovarajući završni izvještaj o troškovima, kojeg podnosi Nacionalni službenik za ovjeravanje, ili najkasnije u roku od tri mjeseca od dostavljanja tog završnog izvještaja o troškovima.
- Dalji posebni zahtjevi za godišnji plan revizije i/ili izvještaje i mišljenja navedene u okviru prethodne tačke mogu da budu definisani u Sektorskim sporazumima ili Sporazumima o finansiranju.

Što se tiče metodologije za rad revizora, izvještaje o reviziji i mišljenja revizora, revizorski organ mora da postupa u skladu sa međunarodnim revizorskim standardima, a naročito kad je riječ o oblastima procjene rizika, revizorske značajnosti i uzorkovanja. Ta se metodologiju može upotpuniti daljim smjernicama i definicijama Evropske komisije, naročito u vezi sa odgovarajućim opštim pristupom uzorkovanju, nivoima povjerljivosti i značajnosti.

1.7 Strateški koordinator za Komponentu regionalnog razvoja i Komponentu razvoja ljudskih resursa (III i IV komponenta IPA-e)

- a) Strateškog koordinatora imenuje NIPAC kako bi obezbijedio koordinaciju Komponente regionalnog razvoja i Komponente razvoja ljudskih resursa pod nadležnošću Nacionalnog IPA koordinatora. Strateški koordinator je subjekt u okviru državne uprave Crne Gore, koji nije direktno uključen u realizaciju predmetnih komponenti.
- b) Strateški koordinator vrši naročito sljedeće zadatke:
 - koordinira pomoć koja je odobrena u okviru Komponente regionalnog razvoja i Komponente razvoja ljudskih resursa;
 - pravi prijedlog okvira za usklađivanje strategija, koji je definisan u članu 154 Uredbe za sprovođenje IPA;

- obezbjeđuje koordinaciju između sektorskih strategija i programa.

1.8 Visoki programski službenik (Senior Programme officer - SPO)

Nezavisno od navedenih struktura čije je osnivanje neophodno u cilju uspostavljanja DIS-a, resorni ministri moraju imenovati tzv. Visoke programske službenike /Senior Programme Officer (SPO), čije su odgovornosti definisane članom 75 stav 3 IPA implementacione Uredbe. SPO-i su zaduženi za sektor za koji su imenovani i na dnevnoj osnovi komuniciraju sa šefom Operativne strukture (PAO). Samim tim, procedure i način komunikacije će biti definisani posebnim sporazumima između šefa Operativne strukture i resornih ministara.