

ИНСТРУКЦИЈА ЗА ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ИЗНОСА СУФИНАНСИРАЊА ПРОЈЕКТА КОЈИ СЕ ФИНАНСИРАЈУ ИЗ ФИНАНСИЈСКЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ¹

Европска унија подржава Републику Србију кроз инструменте претприступне помоћи (ИПА и ИПА II²). За ИПА пројекте, секторске програме и програм у области пољопривреде и руралног развоја (даље у тексту: ИПАРД II програм), који се поред средстава финансијске помоћи ЕУ, финансирају и из буџета Републике (финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи Европске уније, даље у тексту: национално учешће), средства за национално учешће планирају се у складу са овом инструкцијом. Инструкција садржи четири дела:

I Инструкција која се односи на прву компоненту ИПА – помоћ у транзицији и изградња институција – централизовано управљање и инструмент ИПА II - директно управљање и индиректно управљање од стране међународних организација

II Инструкција која се односи на пројекте који се спроводе у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње и подршку спровођењу стратегија ЕУ за дунавски и јадранско-јонски регион (ИПА II)

III Инструкција која се односи на прву компоненту ИПА – помоћ у транзицији и изградња институција – децентрализовано управљање ИПА 2013, Акционе програме и програме прекограничне сарадње ИПА II – индиректно управљање ИПА 2014, ИПА 2015, ИПА 2016, ИПА 2017, ИПА 2018, ИПА 2019 и ИПА 2020, као и Релевантне информације за ИПА III– учешће у Програмима ЕУ

IV Инструкција која се односи на ИПАРД II програм³

I

ИНСТРУКЦИЈА КОЈА СЕ ОДНОСИ НА ПРВУ КОМПОНЕНТУ ИПА–ПОМОЋ У ТРАНЗИЦИЈИ И ИЗГРАДЊА ИНСТИТУЦИЈА–ЦЕНТРАЛИЗОВАНО УПРАВЉАЊЕ И ИНСТРУМЕНТ ИПА II - ДИРЕКТНО УПРАВЉАЊЕ И ИНДИРЕКТНО УПРАВЉАЊЕ ОД СТРАНЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Услед увођења секторског приступа у програмирању почев од Националног програма ИПА 2012, у складу са методологијом ЕУ, у терминологији се поред ИПА пројеката уводе и ИПА секторски програми (Sector fiche), а почев од ИПА 2014 секторски Акциони документи (Action Documents) који се са аспекта буџетског планирања у техничком смислу третирају на исти начин као и ИПА пројекти. У даљем тексту, упутства која се односе на ИПА пројекте сходно се примењују и на ИПА секторске програме и ИПА Акционе документе.

У складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између Владе 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

¹ Дефиницијама из члана 2. Закона 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 и 113/17) прецизирано је:

46) **Финансијска помоћ Европске уније** су средства Европске уније која се користе за намене и спроводе према правилима утврђеним споразумима између Републике Србије и Европске уније;

47) **Финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи Европске уније** је финансијско учешће Републике Србије у спровођењу програма финансијске помоћи Европске уније које се може обезбедити из различитих извора финансирања.

² За финансијску перспективу Европске уније 2021-2027 у време припреме Инструкције није усвојен законски оквир, планирање се врши на основу радних верзија докумената, где је то примењиво.

³ Ибид.

помоћи (ИПА), који је Народна скупштина Републике Србије ратификовала 26. децембра 2007. године („Службени гласник РС”, број 124/07 од 26. децембра 2007. године), за спровођење пројеката претприступне помоћи неопходно је обезбедити одговарајући износ националног суфинансирања. Такође, у складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) који је Народна скупштина Републике Србије ратификовала 29. децембра 2014. године („Службени гласник РС – међународни уговори”, број 19/14 од 29.12.2014. године) неопходно је обезбедити средства националног суфинансирања за оне Акционе програме где је то предвиђено појединачним финансијским споразумима.

Суфинансирање пројеката може бити обезбеђено из јавних средстава (по дефиницији ЕУ јавна средства су: средства буџета, сопствени приходи буџетских корисника, кредити одобрени држави или уз државну гаранцију) или донација међународних институција. Правила ЕК предвиђају да се суфинансирање пројеката у државама у којима се средства помоћи ЕУ реализују у оквиру централизованог управљања, укључујући и Републику Србију, врши према главним областима подршке дефинисаним у оквиру Вишегодишњег индикативног планског документа (MIPD) и према **паралелном моделу** спровођења. Суфинансирање пројеката у државама у којима се средства помоћи ЕУ реализују у оквиру **децентрализованог** управљања, укључујући и Републику Србију, такође се врши према главним областима подршке дефинисаним у оквиру Вишегодишњег индикативног планског документа (MIPD), али према **заједничком моделу** спровођења. Примена правила која важе у оквиру децентрализованог управљања релевантна су за Републику Србију само за део програма ИПА 2013, како је образложено у инструкцији у делу III. У финансијској перспективи 2014-2020 за инструмент ИПА II уводе се нови концепти **директног и индиректног** управљања уместо централизованог и децентрализованог управљања. Директно управљање дефинисано је Уредбом Европске комисије о спровођењу ИПА II и подразумева управљање од стране Европске комисије, њених организационих делова, Делегације ЕУ или извршних агенција ЕУ⁴. Индиректно управљање се односи на поверавање дужности извршења буџета унапред дефинисаним телима у које спадају и структуре формиране за ове сврхе од стране држава корисница ИПА II. Индиректно управљање такође обухвата и управљање средствима претприступног инструмента од стране међународних организација којима је Европска комисија поверила ову улогу. Имајући у виду правила за спровођење, претприступна помоћ којом се управља по директном моделу, као и по индиректном моделу у коме је одређеној међународној организацији поверена обавеза управљања, може се упоредити са централизованим управљањем у финансијској перспективи ЕУ 2007-2013. Правила за обезбеђивање националног суфинансирања у случају делова Акционих програма којима се управља индиректно, од стране институција Републике Србије биће дефинисана у делу III ове инструкције.

За нову финансијску перспективу 2014-2020 Европска комисија увела је нови инструмент претприступне помоћи - ИПА II. ИПА II је успостављена на основу Уредбе Савета министара и Европског парламента бр. 231/2014 (Regulation (EU) No 231/2014), од 11. марта 2014. године, уз уношење одређених новина у процес програмирања. У том смислу, програмирање овог инструмента за период 2014-2020 врши се, поред осталог, у складу са областима политика и секторима како су предвиђени у Индикативном Стратешком Документу Европске комисије за Републику Србију (2014-2020) који је усвојен августа 2014. године (Indicative Strategy Paper –ISP). Овај документ у контексту ИПА II са становишта програмирања упоредив је са MIPD за претходну финансијску перспективу, односно за ИПА 2007-2013. У архитектури ИПА II не постоје компоненте, већ главне области политика⁵ Главне области подршке дефинисане у MIPD 2008-2010 и 2009-2011, који је важио за ИПА године 2008, 2009 и 2010 су: политички захтеви, друштвено-економски развој и достизање европских стандарда, односно према MIPD

⁴ Уредба ЕК бр. 236/2014

⁵ а) реформе у процесу припреме за чланство у ЕУ и са тим повезана изградња институција и капацитета (јачање демократских институција и доброг управљања, владавина права и основна права), б) друштвено економски и регионални развој (животна средина и климатске промене, саобраћај, енергетика, конкурентност и иновације) в) запошљавање, социјална политика, образовање, промоција родне равноправности и развој људских ресурса, г) пољопривреда и рурални развој, д) регионална и територијална сарадња.

2011-2013 у складу са којим су одобрени национални програми за ИПА 2011, 2012 и 2013: правосуђе и унутрашњи послови, реформа државне управе, социјални развој, развој приватног сектора, транспорт, животна средина, климатске промене и енергетика, пољопривреда и рурални развој. У складу са ISP за ИПА II, предвиђају се следеће области подршке, односно сектори: демократија и добра управа, владавина права и основна права, животна средина и климатске акције, саобраћај, енергетика, конкурентност и иновације, образовање, запошљавање и социјална политика, пољопривреда и рурални развој и територијална сарадња.

Паралелни модел суфинансирања значи да се у оквиру пројекта процес набавки услуга/радова/опреме спроводи одвојено, у зависности од извора финансирања - према процедурама важећим за сваки од потенцијалних извора средстава. У пракси то значи да се на активности дефинисане у пројекту, а које ће бити финансиране из ИПА средстава примењују правила уговарања и набавки које примењује ЕУ (тзв. PRAG правила⁶), док се на активности финансиране из националних средстава примењују правила уговарања и набавки која важе у Републици Србији. Овај модел суфинансирања примењује се како на Националне програме или њихове делове ИПА 2007-2013 који се спровode централизовано, тако и на делове Националних акционих програма у ИПА 2014-2020 који се спровode директно од стране Европске комисије или индиректно, од стране међународних организација.

Уредбом Европске комисије о спровођењу ИПА⁷ је утврђено (и прихваћено у Финансијским споразумима за појединачну ИПА годину у периоду централизованог управљања фондовима ЕУ) да је у оквиру сваке од наведених области подршке у складу са MIPD 2008-2010 и 2009-2011 за ИПА године 2008, 2009 и 2010 неопходно обезбедити суфинансирање у износу од најмање 10% од укупне вредности буџета који се односи на техничку помоћ, 15% од укупне вредности буџета који се односи на инвестиције (инфраструктурни радови и набавка опреме)⁸, 10% од укупне вредности буџета пројекта који се односе на „грант“ шеме без обзира да ли се активности односе на институционалну изградњу или инвестиције, осим ако другачије није дефинисано у односном годишњем Финансијском споразуму. Када је реч о главним областима (секторима) подршке према MIPD за ИПА године 2011-2013, у складу са закљученим Финансијским споразумом за ИПА 2011 који уважава објективно тешку економску ситуацију у Србији, суфинансирање није обавезно у оквиру сваког сектора, већ где је то предвиђено поменутиим финансијским споразумом. У том смислу, и у случају ИПА 2011 остаје обавеза да код „грант“ шема крајњи корисници треба да суфинансирају пројекте у износу од најмање 10% за оправдане трошкове. Такође, значајни износи суфинансирања су договорени код већине инфраструктурних пројеката и у случају још неких пројеката према прегледу у табели за ИПА 2011 у наставку Упутства. Исти приступ примењен је и у случају Националног програма за ИПА 2012. У случају ИПА 2013 у складу са закљученим Финансијским споразумима (од којих се један односи на централизовано, а други на децентрализовано управљање) у начелу се примењују правила о суфинансирању према којима у крајњи корисници бесповратних средстава треба да допринесу са најмање 15% прихватљивог расхода пројекта за инвестиционе пројекте, 10% за пројекте изградње институција, и најмање 5% прихватљивог расхода у случају твининга.

Уредбом Европске комисије о спровођењу ИПА II, обавезни проценти суфинансирања појединачних врста уговора се не прописују, већ се износ суфинансирања регулише посебно у сваком финансијском споразуму.

Годишњи Национални програм за прву компоненту ИПА, односно Акциони програм за ИПА II сматра се коначним од тренутка доношења одговарајуће Одлуке Европске комисије. Правни основ за

⁶Практични водич за процедуре уговарања код спровођења програма ЕУ ван њене територије, 2018, https://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/index_en.htm_en

⁷Уредба ЕК Бр. 718/2007, измењена и допуњена Уредбом ЕК Бр. 80/2010, као и Уредбом ЕК Бр.484/2013, од 24. маја 2013. године

⁸У периоду пре усвајања Уредбе ЕК Бр. 80/2010 од 28. јануара 2010. године за пројекте који се односе на инвестиције било је потребно издвојити 25% националног суфинансирања.

реализацију годишњег Националног програма, односно за спровођење конкретних пројеката који га чине, ствара се потписивањем годишњих Финансијских споразума за ИПА/ИПА II.⁹

Неопходно је нагласити да иста правила важе за временски оквир и прихватљивост трошкова за ЕУ фондове и национално суфинансирање.

Временски оквир планирања и реализације активности које се суфинансирају националним средствима у оквиру пројеката финансираних ЕУ фондовима

У тренутку дефинисања пројектних активности у пројекту, и нарочито у моменту планирања финансијских средстава намењених за национално суфинансирање пројеката који се финансирају ИПА средствима, потребно је поштовати следећа правила:

- Активности које се суфинансирају у оквиру пројекта/секторског програма/акционог документа дефинишу се у предлозима пројеката/секторских програма/акционих докумената који чине годишњи Национални програм;
- Средства за суфинансирање пројеката/секторских програма/акционих докумената морају се планирати у оквирима дозвољених буџетских лимита за сваког буџетског корисника;
- Имајући у виду да је реализација годишњег ИПА програма вишегодишња и да се не подудара са националном буџетском годином, потребно је пројекцијски планирати средства за финансирање активности које се суфинансирају;
- Активности које се сматрају суфинансирањем не смеју почети са реализацијом пре потписивања Финансијског споразума. У супротном, средства којима су финансиране те активности неће бити призната као део суфинансирања;
- Национално суфинансирање потребно је планирати узимајући у обзир динамику спровођења пројектних/програмских активности. Код паралелног модела суфинансирања, приликом планирања средстава за обавезе (уговоре) које се спроводе кроз више година, потребно је узети у обзир применљива правила у складу са важећим домаћим прописима.
- Приликом планирања динамике уговарања тј. плаћања оних активности које се суфинансирају јавним средствима, односно приликом предвиђања средстава која су потребна за суфинансирање активности пројекта/секторског програма/акционог документа потребно је водити рачуна о редоследу активности наведеном у пројекту, секторском програму односно у акционом документу (Project fiche и Sector fiche и Action Document)¹⁰;
- У зависности од тога који рок је предвиђен конкретним Финансијским споразумом, уговори за спровођење свих пројеката/секторских програма/акционих докумената се морају **закључити**

⁹Годишњи Финансијски споразум потписују представник ЕУ и Национални ИПА координатор за Републику Србију.

¹⁰Неопходно је водити рачуна о редоследу активности у случајевима када једна пројектна активност представља предуслов за реализацију друге пројектне активности, нпр. набавка услуга техничке помоћи за израду техничке спецификације мора да претходи набавци предметне опреме. У наведеном случају, уколико се уговор набавке услуга техничке помоћи финансира из средстава ИПА, а уговор о набавци опреме финансира из јавних средстава као суфинансирање, неопходно је да јавна средства потребна за реализацију уговора о набавци опреме, буду доступна након што је техничка спецификација израђена. Имајући у виду да поступак набавке услуга по ПРАГ правилима захтева у просеку 6 месеци, а време за реализацију конкретне услуге захтева додатни временски период, неопходно је у том смислу планирати средства за суфинансирање у одговарајућем временском периоду.

најкасније у року од **две или три године** од дана потписивања Финансијског споразума, у року од **две или три године** од дана закључивања појединачног уговора - уговорне обавезе се морају **извршити**, а **исплата** средстава за њихову реализацију се мора завршити најкасније **годину** дана од последњег дана утврђеног за извршење конкретног уговора, осим ако другачије није дефинисано у Финансијском споразуму¹¹;

- Имајући у виду карактер међународне обавезе обезбеђивања суфинансирања за пројекте/(акционе) програме који се финансирају из ИПА, временски оквир обезбеђивања суфинансирања може бити предмет накнадних консултација између институција Републике Србије и ЕК у оправданим случајевима.
- ЕК мора бити упозната са током спровођења дела пројектних/програмских активности које се суфинансирају из националних средстава;

Правила о оправданости трошкова

Правила о оправданости трошкова који се могу исплаћивати из средстава ИПА односе се и на национална средства. С тим у вези, надлежне институције морају да буду упознате са члановима 34. и 66. Уредбе о спровођењу ИПА приликом планирања и спровођења активности утврђених у пројектима.

У складу са чланом 34. Уредбе, следећи трошкови нису подобни:

- (а) порези, укључујући и порез на додату вредност;
- (б) царинске и увозне дажбине, или неке друге дажбине;
- (в) куповина, издавање или најам земљишта и постојећих објеката;
- (г) новчане казне, финансијски пенали и трошкови судског поступка;
- (д) трошкови пословања¹²;
- (ђ) половна опрема;
- (е) банкарски трошкови, трошкови гаранција и слични трошкови;
- (ж) трошкови конверзије, трошкови и губици у конверзији повезани са било којим посебним рачунима компоненте у еврима, као и други чисто финансијски трошкови;
- (з) допринос у природи¹³.

Трошкови који се финансирају по овој уредби не подлежу никаквом другом финансирању из буџета Заједнице.

¹¹ У посебним и оправданим случајевима, ЕК може продужити иницијално уговорене рокове.

¹² Трошкови пословања укључују накнаде експерата, плате, и опште трошкове који се односе на специфичан пројекат. Општи трошкови укључују закуп просторија, услуге и слично.

¹³ Доприноси у природи су не-новчани доприноси пројекту, најчешће донирана средства или услуге, која су нужна за реализацију пројекта и која би се у супротном морала набавити како би пројекат могао са се реализовати. Доприноси у природи укључују канцеларијски простор, накнаде запослених, плате, и опште трошкови. Било какав допринос у природи попут, куповине земљишта, некретнина, опреме, сировина или неплаћени рад не представљају реалан трошак и из тог разлога нису оправдани трошкови.

У складу са чланом 66. Уредбе трошкови у првој ИПА компоненти су подобни ако су настали пошто су набавке, уговори и донације потписани, изузев у случајевима који су изричито предвиђени Уредбом (ЕЗ, Еуроатом) бр. 1605/2002.

Поред правила која су утврђена чланом 34(3), следећи трошкови нису подобни:

(а) било какви трошкови лизинга;

(б) трошкови амортизације.

Одступањем од члана 34(3), од случаја до случаја ће се доносити одлуке о томе да ли су следећи трошкови подобни:

(а) трошкови пословања, укључујући и трошкове најма, који се искључиво односе на период суфинансирања делатности;

(б) порез на додату вредност, ако су испуњени следећи услови:

(i) ако повраћај пореза на додату вредност није могућ ни на који начин;

(ii) ако је утврђено да њих сноси крајњи корисник, и

(ii) ако су они јасно назначени у предлогу пројекта;

(в) трошкови банкарских гаранција или сличних гаранција које подноси корисник гранта,

(г) куповина земљишта и постојећих зграда, када је то оправдано природом посла.

У случајевима где је неопходно финансирати трошкове у оквиру пројеката који нису подобни по правилима ЕУ, трошкови ће бити плаћани из националних средстава, али неће бити приказивани као национално суфинансирање.

Када је реч о новој финансијској перспективи 2014-2020, правила о прихватљивости трошкова нису разложена на исти начин као у горњој уредби о спровођењу ИПА, али Уредба о спровођењу ИПА II¹⁴, као и Заједничка правила и процедуре за спровођење инструмената ЕУ за активности ван њене територије¹⁵, уређују одређене елементе (попут неприхватљивости пореза, такси и дажбина сличне природе) и упућују на даљу разраду правила о прихватљивости кроз Оквирни споразум, те појединачне Финансијске споразуме.

Оквирни споразум као неприхватљиве дефинише следеће врсте трошкова:

а) набавка земљишта и постојећих објеката, осим уколико је то оправдано природом акција предвиђених у финансијској одлуци;

¹⁴ Уредба Европске комисије (ЕУ) Бр. 447/2014 од 02. маја 2014. године о посебним правилима за спровођење Уредбе (ЕУ) Бр. 231/2014 Европског парламента и Света о успостављању Инструмента претприступне помоћи (ИПА II).

¹⁵ Уредба (ЕУ) Бр. 236/2014 Европског парламента и Света од 11. марта 2014. године о заједничким правилима и процедурама за спровођење инструмената ЕУ за активности ван њене територије

б) други трошкови који су предвиђени као неприхватљиви у складу са Секторским споразумима или Финансијским споразумима.

Такође, Оквирни споразум као неприхватљиве дефинише трошкове пореза, царинских дажбина или других трошкова који имају истоветно дејство.

Приликом планирања средстава за суфинансирање, надлежне институције треба да у предлогу својих финансијских планова урачунају и трошкове ПДВ. Наиме, иако расходи за плаћање ПДВ нису прихватљив трошак у извештавању ка Европској комисији, средства из буџета Републике која се троше на име суфинансирања у паралелном моделу спровођења кроз набавке које врше домаће институције, нису изузета од ПДВ.

У наставку текста табеларно је приказан преглед пројеката за ИПА године 2008-2019 код којих је на основу потписаних Финансијских споразума обавезно обезбедити национално суфинансирање у складу са правилима **централизованог/директног** управљања (пројекти код којих је ова обавеза извршена и пројекти код којих се суфинансирање у целини обезбеђује из средстава ван републичког буџета, изостављени су из табеларног прегледа):

ИПА 2010

Рок за уговарање пројеката: до 25. маја 2013. године

Рок за имплементацију пројеката¹⁶: до 25. маја 2018. године

Рок за плаћање: до 25. маја 2019. године

Област подршке	Пројекат	Укупан буџет пројекта	ИПА средства	Неопходно кофинансирање	Надлежна институција (извор суфинансирања)
Политички захтеви	Подршка општинама у Републици Србији у припреми и спровођењу инфраструктурних пројеката (MISP 2010)	41,12 милиона евра	31,12 милиона евра	1.5,00 милиона евра; 2. 5,00 милиона евра	1. Министарство привреде (обавеза суфинансирања окончана) 2. Министарство заштите животне средине

ИПА 2016 – преглед акционих докумената са суфинансирањем који се спроводе у режиму директног управљања

Коначни датум за закључивање уговора о набавци и бесповратним средствима: 05. мај 2020.

Коначни датум за оперативно спровођење: 05. мај 2023.

¹⁶ Амандманом број 4 на Финансијски споразум за Национални програм ИПА 2010 који је закључен 6. марта 2014. године, рок за имплементацију пројеката/извршење уговора обухваћених овим финансијским споразумом продужен је за додатна 24 месеца, односно са три на пет година, тако да је крајњи рок за извршење свих уговора 25. мај 2018. године, а крајњи рок за плаћања сходно томе – до 25. маја 2019. године.

Сектор	Акциони документ	Укупан буџет	ИПА средства	Неопходно суфинансирање	Надлежна институција (извор суфинансирања)
Демократија и владавина права	Подршка видљивости ЕУ средстава / Резултат 1	3,25 милиона евра	2,75 милиона евра	0,5 милиона евра	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

ИПА 2018 – преглед акционих докумената са суфинансирањем који се спроводе у режиму директног управљања

Коначни датум за закључивање уговора о набавци и бесповратним средствима: 05. април 2022.

Коначни датум за оперативно спровођење: 05. април 2025.

Сектор	Акциони документ	Укупан буџет	ИПА средства	Неопходно суфинансирање	Надлежна институција (извор суфинансирања)
Демократија и владавина права	ЕУ за развој статистике	29,75 милиона евра	20 милиона евра	9,75 милиона евра	Републички завод за статистику

ИПА 2019 – преглед акционих докумената са суфинансирањем који се спроводе у режиму директног управљања

Коначни датум за закључивање уговора о набавци и бесповратним средствима: 06. фебруар 2023.

Коначни датум за оперативно спровођење: 06. фебруар 2026.

Национални акциони програм ИПА 2019 предвиђа суфинансирање у случају два резултата која се спроводе директно тј. индиректно од стране међународне организације, а у оквиру Акционог документа „ЕУ за конкурентност, истраживање и развој и иновације“:

Сектор	Акциони документ	Укупан буџет	ИПА средства	Неопходно суфинансирање	Надлежна институција (извор суфинансирања)
Конкурентност, иновације, пољопривреда и рурални развој	ЕУ за конкурентност, истраживање и развој и иновације/ Резултат 2	26 милиона евра	11 милиона евра	15 милиона евра	Министарство привреде
	ЕУ за конкурентност	123 милиона евра	31,5 милиона евра	91,5 милиона евра	Министарство просвете,

Сектор	Акциони документ	Укупан буџет	ИПА средства	Неопходно суфинансирање	Надлежна институција (извор суфинансирања)
	т, истраживање и развој и иновације/ Резултат 5				науке и технолошког развоја

Током процеса програмирања одређено је да национално суфинансирање у случају ових резултата представљају већ постојећи програми Републике Србије, док ИПА средства представљају докапитализацију ових програма. У том смислу, средства за суфинансирање ових резултата потребно је планирати у оквиру редовних програма надлежних институција на позицијама Буџета које су за то биле коришћене и у претходном периоду.

II

Инструкција која се односи на пројекте који се спроводе у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње и подршку спровођењу стратегија ЕУ за дунавски и јадранско-јонски регион (ИПА II и ИПА III)

У овом одељку наводе се специфична правила која важе за спровођења активности у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње. Главне области подршке у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње дефинисане су у Оперативним програмима и реализују се кроз додељивање средстава пројектима на јавним позивима који се објављују у оквиру сваког од Програма прекограничне и транснационалне сарадње у којима учествује Република Србија. У финансијској перспективи Европске уније 2021-2027 разматра се могућност увођења пројеката са стратешким значајем, као и стратешки дефинисаних фондова за мале пројекте у програмска документа. Како у време припреме Инструкције није усвојен законски оквир за нову финансијску перспективу, планирање се врши на основу радних верзија докумената објављених 2019-2021. године и мењаних током тријалога. Процес усвајања законодавног оквира треба да се заврши до краја 2021. године. Истовремено се очекује и да се до краја године ЕК доставе и припремљени Програми. У том смислу одабир пројеката са стратешким значајем који доприносе испуњењу индикатора програма се не би вршио путем јавних позива, већ у току процеса програмирања, а на основу анализе региона и потреба територија обухваћених програмима, као и спремности институција да преузму одговорност за спровођење оваквих пројеката. Процес програмирања је започео током 2019. године, док ће рок за достављање Оперативних програма Европској комисији бити до краја 2021. године. Током 2020. и 2021. године одржано је више билатералних састанака између институција Републике Србије са институцијама из партнерских земаља на којима су преговаране активности могућих стратешких пројеката за финансијску перспективу ЕУ 2021-2027. Како је у току процес програмирања у оквиру свих програма у којима ће учествовати РС у наредном периоду, постоји сагласност да ће у свим програмима бити заступљен специфични циљ који се односи на управљање ризицима у ванредним ситуацијама. Како би стратешки пројекти који би били саставни део програмских докумената могли да се спроводе од првог дана новог периода (01.01.2021. године), институције Републике Србије које су на билатералним састанцима усагласили

активности у оквиру могућих стратешких пројеката су планирале средства за наредни период и то ван лимита.

Осим износа за суфинансирање, неопходно је планирати средства за предфинансирање¹⁷ активности у пројектима које спроводе партнерске организације из Србије. Предфинансирање се односи на потребан износ средстава који треба обезбедити у буџету Републике Србије, а која би била употребљена за правовремено и квалитетно спровођење активности. Та средства би била враћана у буџет Републике Србије након прихватања финансијских извештаја пројеката и повраћаја средстава од стране Уговорног тела. Динамика повраћаја средстава се разликује од планирања средстава за текућу буџетску годину, тако да средства за предфинансирање планирана за 2022. годину могу бити враћена у буџет у периоду 2024-2025. година.

За програме прекограничне и транснационалне сарадње у којима учествује Република Србија, Влада Републике Србије је у обавези да обезбеди суфинансирање и предфинансирање за Приоритетну осу „Техничка помоћ“. Приоритетна оса „Техничка помоћ“ износи 10% од укупних средстава програма. Само за програме у оквиру којих су средства из Европског фонда за регионални развој већа од одобрених ИПА средстава (на пример Транснационални програм Дунав), техничка помоћ ће бити у складу са правилима ЕФРР, односно до 8% од одобрених средстава програма. Средства одређена буџетом Републике Србије за приоритетну осу „Техничка помоћ“ планирају се за несментан и континуиран рад програмских тела у процесу припреме, спровођења, оцењивања и затварања програма прекограничне и транснационалне сарадње. Осим пројеката техничке помоћи чија је сврха подршка спровођењу програма прекограничне и транснационалне сарадње у партнерским земљама, у оквиру програма транснационалне сарадње спроводе се и пројекти подршке спровођењу стратегија ЕУ за дунавски и јадранско-јонски регион. Ови пројекти се додељују институцијама надлежним за одређене приоритетне области у Републици Србији. Средства за спровођење ових пројеката обезбеђена су или у оквиру буџета транснационалних програма или директно из буџета Европске комисије.

Поред суфинансирања и предфинансирања за компоненту техничке помоћи која се обезбеђује у буџету Републике Србије кроз финансијски план Министарства за европске интеграције, потребно је обезбедити и средства за суфинансирање и предфинансирање активности у оквиру одобрених пројеката у програмима прекограничне и транснационалне сарадње у којима учествује Република Србија, а које спроводе директни и индиректни буџетски корисници у датом буџетској години и исказују у оквиру лимита или ван лимита у предлогу финансијског плана.

Са новом финансијском перспективом отвара се могућност да се унапред, програмским документом, одреде институције које ће спроводити пројекте од стратешке важности за програм у оквиру изабраних области политика, као и надлежна институција која ће бити одговорна за спровођење фонда за мале пројекте у области усаглашеној са партнерском земљом. У тренутку припреме Инструкције, усаглашене радне верзије програмских докумената за програме

¹⁷ Предфинансирање је потребан износ средстава за спровођење ИПА пројеката у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње који се обезбеђује буџетом Републике Србије за директне и индиректне буџетске кориснике. Организације и институције које не потпадају под ову категорију средства предфинансирања обезбеђују самостално. Износ за предфинансирање се враћа након рефундације одобрених трошкова у оквиру финалног извештаја пројеката.

прекограничне сарадње са Румунијом и са Бугарском су дефинисале стратешке пројекте у којима учествује Министарство унутрашњих послова Републике Србије као партнер из Републике Србије.

Осим стратешких и фонда за мале пројекте, процес спровођења програма прекограничне и транснационалне сарадње одвија се путем доделе средстава путем јавних позива. Јавни позиви обухватају једну или више годишњих финансијских алокација Програма, док вредности пројеката варирају од минималних 40.000 евра тражене донације до више милиона евра у зависности од лимита који је дефинисан одређеним јавним конкурсом.

Постоје два модела управљања Програмима прекограничне и транснационалне сарадње у Републици Србији:

1. Децентрализован модел управљања (када је уговорно тело Министарство финансија Републике Србије и спроводиће се у програмима прекограничне сарадње са Босном и Херцеговином и Црном Гором у оквиру ИПА 2014-2020. године и у програму прекограничне сарадње са Северном Македонијом у оквиру ИПА 2016-2020 године. За уговарање и финансирање се користе правила набавки за спољну помоћ ЕУ (ПРАГ правила) и након потписивања уговора о донацији, водећи партнер који спроводи пројекат авансно добија 80% од тражених ИПА средстава за прву годину спровођења пројекта. Програмски документи за програме са Босном и Херцеговином, Црном Гором и Републиком Северном Македонијом за ИПА III су такође у изради и у тренутку израде Инструкције, трећа радна верзија је усаглашена између земаља учесница и припрема се достављање Европској комисији. И у наредној перспективи (2021-2027. година) планиран је децентрализован модел управљања овим програмима.
2. Модел заједничког управљања - када је **уговорно тело** институција из земље чланице (најчешће Управљачко тело програма) која потписује уговор о донацији само са назначеним **водећим** партнером. Водећи партнер је партнерска институција која координише спровођење пројекта у програмима прекограничне сарадње и може бити из било које земље учеснице, осим у транснационалном програму Дунав где је водећи партнер организација из земље чланице ЕУ. Водећи партнер са осталим партнерима потписује Партнерски споразум у коме су дефинисана тражена и укупна средства сваког од партнера. На основу тих докумената Уговорно тело уплаћује аванс водећем партнеру у максималном износу од 25% од тражених средстава (износ аванса зависи од Програма). У транснационалним програмима нема авансне уплате партнерима. Партнери из Републике Србије су у обавези да потроше средства одобрена пројектом и тек након плаћања могу да траже повраћај средстава од Уговорног тела умањена за аванс који су добили.

Суфинансирање у минималном износу од 15% од укупне вредности пројекта је обавезно за све пројекте без обзира у ком управљачком моделу Програма се спроводе осим за пројекте техничке помоћи програма прекограничне сарадње са Црном Гором, Босном и Херцеговином и Северном Македонијом који се спроводе по централизованом моделу управљања.

Буџет Републике Србије обезбеђује обавезно суфинансирање Републике Србије за припадајући део Приоритетне осе „Техничка помоћ“ у свим програмима прекограничне и транснационалне сарадње у којима учествује Република Србија за које је примењиво, као и

предфинансирање активности према одобреним плановима или пројектима у Приоритетној оси „Техничка помоћ“ у оквиру раздела Министарства за европске интеграције

За спровођење пројеката у осталим Приоритетним осама програма прекограничне и транснационалне сарадње, а у којима учествују директни буџетски корисници, у оквиру раздела директних буџетских корисника у лимиту и изван лимита планирају се средства суфинансирања и предфинансирања усклађена са одобреним буџетима пројеката.

Приоритетна оса „Техничка помоћ“ износи 10% од укупне вредности програма прекограничне сарадње, односно за програме транснационалне сарадње 10% од укупних ИПА средстава за транснационални програм. (ЕУ допринос од 85% и суфинансирање од 15%), тако да су планирана средства за приоритет „Техничка помоћ“ као и износ обавезног суфинансирања ове компоненте унапред познати.

У наредној финансијској перспективи 2021-2027. године у оквиру програма са дељеним управљањем, „Техничка помоћ“ није окарактерисана као приоритетна оса, већ према нацрту правног оквира, Европска комисија одобрава планирање до 10% од верификованог ЕУ доприноса за активности које омогућавају ефикасно спровођење програма. То значи да земље учеснице планирају неопходне активности и процењују трошкове тих активности. Активности које спроводе институције из Републике Србије везане за програме прекограничне и транснационалне сарадње се предфинансирају средствима буџета Републике Србије у оквиру раздела Министарства за европске интеграције и Министарства финансија Републике Србије, док надокнада трошкова зависи од верификованих трошкова на нивоу програма и врши се након рефундације програмима из буџета ЕУ. Како нема дефинисаног суфинансирања за ове активности, у оквиру буџета Републике Србије је потребно планирати укупна средства за спровођење ових активности, док ће ниво повраћаја зависити од верификованих трошкова на нивоу програма. Према процени, укупна средства потребна за спровођење неопходних активности ће бити већа од средстава која се могу очекивати као повраћај. Разлика између очекиваног повраћаја и потребних средстава се процењује на нивоу до 20%, у зависности од сложености и броја активности, као и од величине самог програма. Министарство за европске интеграције и Министарство финансија ће планирати укупно потребна средства у складу са усаглашеним плановима активности.

У тренутку припреме Инструкције за 2022. годину још увек нису одређене финансијске алокације програма нити је дефинитивно одређен део минималног суфинансирања. Усвајање правног оквира нове перспективе се очекује током 2022. године када ће се након преговора између Европске Комисије, Европског Парламента и Савета Европе усагласити финални износи намењени програмима као и обавезан део суфинансирања. За потребе планирања буџета Републике Србије, познато је да или неће бити авансне уплате или ће бити врло мала. Такође је познато да стратешки пројекти могу да се спроводе од почетка периода, те се за до сада усаглашене пројекте са партнерским земљама већ планирају средства у буџету Републике Србије.

ПРОГРАМСКИ ПЕРИОД 2014-2020. ГОДИНА и ПРОГРАМСКИ ПЕРИОД 2021-2027. ГОДИНА

Европска комисија је у 2014. години одобрила програме прекограничне сарадње са Босном и Херцеговином и са Црном Гором, док су програми прекограничне сарадње са Бугарском, Хрватском, Румунијом, Мађарском, транснационални програм Дунав и Јадранско-јонски

трансационални програм одобрени током 2015. године. ИПА програм прекограничне сарадње са Македонијом одобрен је током 2016. године за период који обухвата финансијски допринос ЕУ 2016-2020. година. У периоду 2018-2021. година се интензивно ради на изради програма за перспективу 2021-2027. година. Како у време израде Инструкције још није потписан Оквирни споразум између Европске комисије и Републике Србије, нити је усвојен целокупан правни оквир ЕУ за ИПА, на основу најава од представника релевантних Директората, очекује се да ће се програми усвојити најкасније до краја априла 2022. године. Средства суфинансирања и предфинансирања за активности које се планирају у оквиру Техничке помоћи (за омогућавање несметаног спровођења новог програма, као и за затварање текућих програма) за све програме прекограничне и трансационалне сарадње у којима учествује Република Србија у оквиру перспективе 2014-2020. година и 2021-2027. година се планирају се у оквиру раздела Министарства за европске интеграције у наредном периоду:

Одобрени ЕУ доприноси програмима прекограничне и трансационалне сарадње за период 2014-2020. година у еврима:

Програм	ЕУ допринос програму	ИПА (пројектована алокација за Србију)	Средства суфинансирања	Суфинансирање техничке помоћи – обавеза Републике Србије
ИПА програм прекограничне сарадње Бугарска - Србија 2014-2020	28.986.914,00	14.493.457,00	2.557.668,88	255.766,89
ИПА програм прекограничне сарадње Румунија - Србија 2014-2020	74.906.248,00	37.453.124,00	6.609.374,82	660.937,48
ИПА програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија 2014-2020	65.124.000,00	32.562.000,00	5.746.235,29	574.623,53
ИПА програм прекограничне сарадње	34.293.188,00	17.146.594,00	3.025.869,53	302.586,95

Програм	ЕУ допринос програму	ИПА (пројектована алокација за Србију)	Средства суфинансирања	Суфинансирање техничке помоћи – обавеза Републике Србије
Хрватска-Србија 2014-2020				
ИПА програм прекограничне сарадње Србија - Босна и Херцеговина 2014-2020*	14.000.000,00	7.000.000,00	1.111.764,71	
ИПА програм прекограничне сарадње Србија - Црна Гора 2014-2020*	8.400.000,00	4.200.000,00	667.058,82	
Транснационалн и програм Дунав	19.829.192,00	12.095.807,12	2.134.554,20	213.455,42
Јадранско Јонски трансационалн и програм	15.688.887,00	3.922.221,75	692.156,78	69.215,68
ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Македонија**	4.000.000	2.000.000	317.647,06	

Износи исказни у еврима у последњој колони односе се на обавезе Републике Србије (обавезно суфинансирање Приоритетне осе „Техничка помоћ“) за цео период трајања програма. Средства се планирају у складу са годишњим алокацијама буџета програма. За програме са Босном и Херцеговином, са Црном Гором и са Републиком Северном Македонијом суфинансирање техничке помоћи није неопходно, али је потребно планирати средства предфинансирања. Како су расположива средства изузетно мала, потребно је планирати и додатна средства која ће омогућити несметано спровођење активности планираних у оквиру пројеката техничке помоћи. Такође је потребно нагласити да се приоритетна оса у оквиру перспективе 2014-2020 за програме прекограничне сарадње са Босном и Херцеговином и са Црном Гором планира као јединствени

пројекат. На основу планираних активности у Приоритетној оси „Техничка помоћ“ у оквиру свих програма прекограничне и транснационалне сарадње у којима учествује Република Србија процењено је да ће бити потребно обезбедити средства за суфинсирање и предфинансирање активности Приоритетне осе „Техничка помоћ“, односно предфинансирање активности које омогућавају несметано спровођење програма прекограничне и транснационалне сарадње за период 2021-2027, а за које су задужене институције Републике Србије следећом динамиком:

Потребе за средствима из буџета Републике Србије за суфинсирање и предфинансирање пројеката који се спроводе у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње

Програм	2022	2023	2024	Укупно за период 2022-2024
Интеррег ИПА програм прекограничне сарадње Бугарска - Србија 2014-2020 и 2021-2027	179.000,00 евра 21.120.000,00 динара	179.000,00 евра 21.120.000,00 динара	179.000,00 евра 21.120.000,00 динара	563.950,00 евра 63.360.000,00 динара
Интеррег ИПА програм прекограничне сарадње Румунија - Србија 2014-2020 и 2021-2027	245.400,00 евра 28.950.000,00 динара	248.000,00 евра 29.250.000,00 динара	245.340,00 евра 28.950.000,00 динара	738.560,00 евра 87.150.000,00 динара
Интеррег ИПА програм прекограничне сарадње Мађарска-Србија 2014-2020 и 2021-2027	86.780,00 евра 10.240.000,00 динара	88.900,00 евра 10.490.000,00 динара	86.780,00 евра 10.240.000,00 динара	262.460,00 евра 30.970.000,00 динара
Интеррег ИПА програм прекограничне сарадње Хрватска-Србија 2014-2020 и 2021-2027	119.160,00 евра 14.060.000,00 динара	120.850,00 евра 14.260.000,00 динара	120.850,00 евра 14.260.000,00 динара	360.900,00 евра 42.580.000,00 динара

Програм	2022	2023	2024	Укупно за период 2022-2024
ИПА програм прекограничне сарадње Србија - Босна и Херцеговина 2014-2020 и 2021-2027 и ИПА програм прекограничне сарадње Србија - Црна Гора 2014-2020 и 2021-2027	2.007.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи	2.007.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи	2.007.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи	6.021.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи
ИПА програм прекограничне сарадње Србија – Македонија 2016-2020** и 2021-2027	900.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи	900.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи	900.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи	2.780.000,00 динара као средства предфинансирања и додатног суфинансирања пројекта техничке помоћи
Интеррег Транснационални и програм Дунав	76.950,00 евра	79.000,00 евра	79.000,00 евра	235.000,00 евра
	9.080.000,00 динара	9.320.000,00 динара	9.320.000,00 динара	27.720.000,00 динара
Интеррег Јадранско Јонски транснационални и програм	59.670,00 евра	62.000,00 евра	62.000,00 евра	183.050,00 евра
	7.040.000,00 динара	7.280.000,00 динара	7.280.000,00 динара	21.600.000,00 динара

Поред пројеката техничке помоћи за подршку спровођењу програма прекограничне и транснационалне сарадње, у току су и пројекти чији је циљ подршка спровођењу стратегије ЕУ за јадранско-јонски регион као и подршка спровођењу стратегије ЕУ за дунавски регион:

Пројекат и институција	2021	2022	2023	Укупно за период 2021-2023
Фокална тачка – подршка управљању макрорегионалне стратегије за Јадранско-јонски регион Министарство за европске интеграције	86.000,00 евра 10.110.000,00 динара	86.000,00 евра 10.110.000,00 динара	86.000,00 евра 10.110.000,00 динара	258.000,00 евра 30.330.000,00 динара

У оквиру јавних конкурса за прикупљање предлога пројеката за програме прекограничне и транснационалне сарадње за период 2014-2020, познати су резултати конкурса у оквиру програма са Бугарском, Хрватском, стратешког и обичног позива са Румунијом, стратешког и обичног позива (само за приоритетне осе 1 – Управљање водама и 2 – Саобраћај) са Мађарском, транснационалног програма Дунав и Јадранско-јонског транснационалног програма. Пројекти директних буџетских корисника који су одобрени у оквиру ових јавних конкурса су:

Програм	Институција и пројекат	2022	2023	2024	Укупно за период 2021-2023
Транснационални програм Дунав	Министарство културе, Републички институт за заштиту споменика културе	21.400,00 евра	21.400,00 евра		42.800,00 евра
	ART NOUVEAU 2	2.520.000,00 динара	2.520.000,00 динара		5.040.000,00 динара

Програм	Институција и пројекат	2022	2023	2024	Укупно за период 2021-2023
	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	50.000,00 евра	50.000,00 евра		100.000,00 евра
	Подршка Координаторима приоритетних области стратегије ЕУ за дунавски регион	5.790.000,00 динара	5.790.000,00 динара		11.580.000,00 динара
Програм прекограничне сарадње Румунија - Србија	Министарство унутрашњих послова	1.311.000,00 евра		469.000,00 евра	1.780.000,00
	Сигурнија клима у румунско-српском прекограничном подручју	154.680.000,00 динара		55.320.000,00 динара	210.000.000,00 динара
	стратешки пројекат 2021-2027				
	Министарство унутрашњих послова	109.000,00 евра	593.000,00 евра	186.230,00 евра	888.000,00 евра
	Сигурније прекогранично подручје кроз унапређено реаговање у ванредним ситуацијама и заједничке обуке	12.812.000,00 динара	69.953.000,00 динара	21.975.000,00 динара	104.740.000,00 динара
	Планира се ван лимита – стратешки				

Програм	Институција и пројекат	2022	2023	2024	Укупно за период 2021-2023
	пројекат 2021-2027				
Програм прекограничне сарадње Бугарска - Србија	Припрема становништва за акције у случају катастрофе и побољшање капацитета стручних тимова за реаговање у ванредним ситуацијама у прекограничном бугарско-српском региону	98.300,00 евра 11.597.000,00 динара	850.000,00 евра 100.187.000,00 динара	180.370,00 евра 21.283.000,00 динара	1.128.000,00 евра 133.067.000,00 динара
Интеррег ИПА програм прекограничне сарадње Мађарска - Србија	Министарство финансија Пројекат спровођења првостепене контроле	40.000,00 евра 4.715.000,00 динара	40.000,00 евра 4.715.000,00 динара	40.000,00 евра 4.715.000,00 динара	120.000,00 евра 14.145.000,00 динара

Поред пројеката који су наведени у претходној табели, у 2022. години може бити још пројеката буџетских корисника за која се средства за суфинансирање и предфинансирање планирају у буџету Републике Србије у оквиру раздела релевантних институција. У току је процес програмирања. Средства за пројекте који се спроводе у оквиру првих и других јавних позива програма са Босном и Херцеговином и са Црном Гором се планирају у оквиру раздела Министарства финансија

У складу са Оквирним споразумом Република Србија мора да обезбеди средства за надокнаду нерегуларно утрошених средстава (као последицу неправилности или превара), у случају када није могуће наплатити настале дугове, па у складу са наведеним, буџетски корисници планирају и расходе и/или издатке на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава. Износ на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава се процењује на 1% укупне планиране реализације програма и пројекта на економској класификацији 485 - Накнада штете за повреду или штету нанету од стране државних органа, у оквиру раздела Министарства финансија.

Буџетски корисници расходе и/или издатке планирају у оквиру шифре пројекта/секторског програма за које је специфично финансирање из два извора: извор 56 - финансијска помоћ ЕУ (за део који се финансира из финансијске помоћи ЕУ), односно извор 05 за програмски период 2007-

2013 и извор 01 – општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће – суфинансирање и предфинансирање), па је потребно испланирати укупне износе прихода и расхода и/или издатака из оба извора.

Правила о оправданости трошкова наведена у делу I ове Инструкције важе и за трошкове у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње. У случајевима где је неопходно финансирати трошкове у оквиру пројеката који нису подобни по правилима ЕУ, трошкови ће бити плаћани из националних средстава, али неће бити приказивани као национално суфинансирање.

Специфичност програма прекограничне и транснационалне сарадње је и у моделу управљања и у начину планирање средстава.

Осим директних буџетских корисника, партнери на пројектима у оквиру програма прекограничне и транснационалне сарадње су и друге непрофитне организације и институције као што су општине, привредне коморе, удружења, невладине организације, школе, факултети, институти и слично. Средства за суфинансирање и предфинансирање за ове институције нису исказана у буџету Републике Србије.

III

ИНСТРУКЦИЈА КОЈА СЕ ОДНОСИ НА ПРВУ КОМПОНЕНТУ ИПА – ПОМОЋ У ТРАНЗИЦИЈИ И ИЗГРАДЊА ИНСТИТУЦИЈА - ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНО УПРАВЉАЊЕ ИПА 2013, АКЦИОНЕ ПРОГРАМЕ И ПРОГРАМЕ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ ИПА II – ИНДИРЕКТНО УПРАВЉАЊЕ ИПА 2014, ИПА 2015, ИПА 2016, ИПА 2017, ИПА 2018, ИПА 2019 и ИПА 2020, КАО И РЕЛЕВАНТНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ ЗА ИПА III – УЧЕШЋЕ У ПРОГРАМИМА ЕУ

У овом одељку наводе се посебна правила која важе за децентрализовано и индиректно управљање финансијском помоћи ЕУ. Одлуком о преносу права управљања средствима претприступне помоћи која се односи на прву компоненту инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција¹⁸, од 20. марта 2014. године, Европска комисија је на Републику Србију пренела овлашћење за самостално управљање средствима претприступне помоћи ЕУ, у складу са захтевима садржаним у члану 12. Закона 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” број 124/07) (даље у тексту: Оквирни споразум за ИПА I). Преласком на децентрализовано управљање, процес спровођења програма, односно организацију поступака јавних набавки, управљање уговорима и исплате крајњим корисницима и уговарачима, више не врши Делегација Европске уније у Београду, већ институције Републике Србије, како за средства финансијске помоћи ЕУ тако и за национално учешће. У том смислу, највећи део Националног програма за Србију у оквиру ИПА компоненте – Помоћ у транзицији и изградња институција за 2013. годину, припремљен је тако да се реализација предвиђа у режиму децентрализованог управљања (изузев пројеката и делова секторских програма који се наводе у делу I инструкције).

¹⁸ *Commission Decision C(2014) 1722 of the 20 of March*

У складу са чланом 12. Закона о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) („Службени гласник РС – међународни уговори”, број: 19/14 од 29. децембра 2014. године) (даље у тексту: Оквирни споразум за ИПА II), Европска комисија поверава управљање средствима у оквиру ИПА II по индиректном моделу управљања закључивањем Финансијског споразума. Потписивањем Финансијских споразума за Акционе програме за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. и 2020. годину, за Програме прекограничне сарадње Србија-БиХ за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. и 2019. годину и Србија-Црна Гора за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. и 2019. годину, за Програм прекограничне сарадње Србија-Северна Македонија за 2016, 2017, 2018. и 2019. годину, Европска комисија извршила је пренос овлашћења за управљање средствима претприступне помоћи Европске уније за ове програме. Очекује се да Република Србија и Европска комисија закључе до краја 2021. године финансијске споразуме за програме прекограничне сарадње у оквиру ИПА 2020.

Следећа посебна правила представљају битну разлику у односу на централизовано управљање (део I инструкције):

- Правила ЕК предвиђају да се национално учешће у оквиру пројеката у државама у којима се средства помоћи ЕУ реализују у оквиру **децентрализованог и индиректног** система управљања, укључујући и Републику Србију, врши према главним областима/секторима подршке дефинисаним у оквиру Вишегодишњег индикативног планског документа (MIPD 2007-2013) и Индикативног стратешког документа (ISP 2014-2020) Европске комисије за Републику Србију и према **заједничком** моделу спровођења, што значи да се за сваки конкретан уговор спајају средства из финансијске помоћи ЕУ и средства националног учешћа, те се процес набавки услуга/радова/опreme врши за конкретан уговор у целини и то према правилима уговарања и набавки које дефинише и објављује Европска комисија за спровођење спољних акција (тзв. PRAG правила¹⁹). Процедuru јавних набавки спроводи Тело за уговарање²⁰ (Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, Министарство финансија).
- Финансијски споразум потписан 6. јуна 2014. године, између Владе Републике Србије и Европске комисије, који се односи на Национални програм за Србију за 2013. годину у оквиру ИПА компоненте Помоћ у транзицији и изградња институција, у делу који се односи на децентрализовано управљање, за сваки уговор у оквиру пројекта односно секторског програма предвиђа национално учешће у следећим пропорцијама²¹: у износу од најмање 10% од укупне вредности буџета који се односи на техничку помоћ – уговори о услугама; у износу од најмање 15% од укупне вредности буџета који се односи на инвестиције (инфраструктурни радови и набавка опреме) – уговори о набавци и уговори о радовима; у износу од најмање 10% од укупне вредности уговора који се односе на „грант“ шеме без обзира да ли се активности односе на институционалну изградњу или инвестиције и у износу од најмање 5% за „твининг“ пројекте. За трошкове који нису прихватљиви за финансирање из средстава ИПА, институција корисник

¹⁹ Практични водич за процедуре уговарања код спровођења програма ЕУ ван њене територије

²⁰ 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 („Службени гласник РС”, број 10/19), као и Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године („Службени гласник РС”, број 10/19) дефинисано је Тело за уговарање.

²¹ Наведене пропорције су преовлађујуће правило, од којег Финансијски споразум може да предвиди евентуална одступања.

„твининг“ пројекта планира и додатна средства, а за потребе режијских трошкова пројектног тима, као и трошкова превоза који ће настати током спровођења пројекта.

- У финансијским споразумима за Акционе програме ИПА 2014, ИПА 2015, ИПА 2016, ИПА 2017, ИПА 2018, ИПА 2019, ИПА 2020 и програме прекограничне сарадње, који се спроводе по моделу индиректног управљања, у конкретном Акционом документу, односно програму прекограничне сарадње, утврђен је минимални износ националног учешћа за сваки уговор.

Правила за планирање активности које се финансирају националним средствима у оквиру програма и пројеката финансираних средствима финансијске помоћи ЕУ

У моменту планирања финансијских средстава намењених за национално учешће и планирање средстава финансијске помоћи ЕУ у оквиру одобрених пројеката/секторских програма и акционих докумената, потребно је поштовати следећа правила:

- Активности које се финансирају у оквиру програма и пројекта дефинишу се у одобреним пројекатима/секторским програмима који чине годишњи Национални програм, односно у акционим документима који чине годишњи Акциони програм;
- Буџетски корисници дужни су да планирају средства на нивоу **програма и пројекта** и исказују их у предлогу финансијског плана релевантног програма као у **Прилогу 4 (износи који се налазе у наведеном прилогу су индикативни. Буџетски корисници могу да унесу измењене износе у складу са планираном динамиком спровођења уговора)**. Поред овога, буџетски корисници дужни су да планирају средства за програме и пројекте који се финансирају из нераспоређених средстава ИПА 2014, ИПА 2016, ИПА 2017, ИПА 2018 и ИПА 2020 (*Unallocated Envelope*) у складу са одлуком Радне групе. Такође, буџетски корисници дужни су да планирају средства на нивоу програма и пројекта и исказују их у предлогу финансијског плана релевантног програма за усвојене годишње Акционе програме за које у моменту припреме предлога финансијског плана нису потписани финансијски споразуми.
- Средства националног учешћа у спровођењу финансијске помоћи ЕУ морају се планирати у оквирима дозвољених буџетских лимита за сваког буџетског корисника;
- Средства финансијске помоћи ЕУ се планирају изван дозвољених буџетских лимита за сваког буџетског корисника;
- **Корисници буџетских средстава одговорни су за правилно планирање, у складу са предвиђеном динамиком спровођења, износа расхода и/или издатака за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, као и за правилно планирање износа расхода, који ће се финансирати из финансијске помоћи ЕУ (средства дата на управљање Републици Србији)**²²;
- **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**²³;

²² Члан 68а Закона 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, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020).

²³ Ибид.

- **Средства планирана за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ не могу се користити у друге сврхе²⁴;**
- Имајући у виду да је реализација годишњег ИПА програма вишегодишња и да се не подудара са националном буџетском годином, потребно је распоредити одређена средства из једне године буџета ЕУ у неколико година буџета Републике Србије у складу са Планом јавних набавки²⁵ и уговором дефинисаном динамиком спровођења²⁶;
- Буџетски корисници расходе и/или издатке планирају у оквиру шифре програма и пројекта за које је предвиђено финансирање из два извора: извор 56 - финансијска помоћ ЕУ (за део који се финансира из финансијске помоћи ЕУ) и извор 01 - општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће), па је потребно испланирати укупне износе прихода и расхода и/или издатака из оба извора. У случају да Акционим документом није предвиђено национално учешће, буџетски корисници расходе и/или издатке планирају само из извора 56 - финансијска помоћ ЕУ.
- У складу са Оквирним споразумом за ИПА I и Оквирним споразумом за ИПА II, Република Србија мора да обезбеди средства неопходна за завршетак појединачних пројеката/програма у делу који се финансира из финансијске помоћи ЕУ, до коначних уплата/исплата и испитивања и прихватања коначног извештаја од стране Европске комисије о спровођењу програма. **Буџетски корисници не планирају расходе и/или издатке на име наведених трошкова**, осим за пројекте у оквиру програма прекограничне сарадње који наведене трошкове планирају у оквиру шифре програма и пројекта. Износ на име покрића насталих трошкова који су неопходни за завршетак појединачних пројеката/програма, у делу који се финансира из финансијске помоћи ЕУ, до коначних уплата/исплата и испитивања и прихватања коначног извештаја од стране Европске комисије о спровођењу програма планира Министарство финансија, а распоред и коришћење тих средстава вршиће се по посебном акту Владе према буџетским корисницима.
- У складу са Оквирним споразумом за ИПА I²⁷ и Оквирним споразумом за ИПА II²⁸, Република Србија мора да обезбеди средства за надокнаду нерегуларно утрошених средстава (као последицу

²⁴ Ибид.

²⁵ *Procurement and Grants Plan.*

²⁶ Имајући у виду да поступак набавке по ПРАГ правилима захтева више од 6 месеци, а време за реализацију конкретног уговора захтева додатни временски период, неопходно је у том смислу планирати средства за суфинансирање у одговарајућем временском периоду, а сходно врсти уговора.

²⁷ Члан 29. Надокнада новчаних средстава у случају неправилности или преваре

- 1) Сваки доказани случај постојања неправилности или преваре, који буде откривен у било које време током реализације помоћи на основу ИПА или приликом ревизије, имаће као последицу надокнаду новчаних средстава Комисији, коју ће морати да изврши корисник.
- 2) Национални службеник за одобравање надокнадиће, у складу са националним поступцима за надокнаду, допринос Заједнице уплаћен Кориснику, а о трошку оних који су починили неправилност, превару или корупцију или о трошку оних који су од ње имали користи. Ако Национални службеник за одобравање не успе да изврши повраћај укупног или делимичног износа новчаних средстава, то неће спречити Комисију да надокнади новчана средства, узимајући их од корисника.

²⁸ Члан 51(1) Заштита финансијских интереса Уније

Корисник ИПА II коме су поверени задаци спровођења буџета у оквиру помоћи ИПА II, спречиће, утврдити и исправити неправилности и преваре при извршењу тих задатака. У том циљу, корисник ИПА II извршиће, у складу са начелом пропорционалности, претходне (ex ante) и накнадне (ex post) контроле, укључујући провере на терену на репрезентативним узорцима трансакција и/или узорцима ризичних трансакција, да би се обезбедило да се акције финансиране из буџета делотворно изврше и исправно спроведу. Корисник ИПА II такође ће извршити повраћај новчаних средстава која су непрописно исплаћена и покренути судске поступке када је то неопходно.

неправилности или превара) у случају када није могуће наплатити настале дугове. Буџетски корисници не планирају расходе и/или издатке на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава, осим за пројекте у оквиру програма прекограничне сарадње у износу од 1% укупне годишње реализације пројекта на економској класификацији 485 - Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у оквиру шифре програма и пројекта. Износ на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава планира Министарство финансија, а распоред и коришћење тих средстава вршиће се по посебном акту Владе према буџетским корисницима.

- Приликом планирања средстава за национално учешће, надлежне институције **не треба** да у предлогу својих финансијских планова урачунају трошкове ПДВ²⁹.
- Буџетски корисници не планирају трошкове на извору 01 на име камата због кашњења у плаћању и пенала/казни које настају приликом спровођења програма и пројекта, осим за пројекте у оквиру програма прекограничне сарадње. Износ на име покрића трошкова на име камата због кашњења у плаћању и пенала/казни које настају приликом спровођења програма и пројекта планира Министарство финансија, а распоред и коришћење тих средстава вршиће се по посебном акту Владе према буџетским корисницима.
- За уговоре о радовима чији се завршетак очекује у току 2022. године неопходно је да буџетски корисници, на име трошкова за додатне и/или неподвижене радове, планирају већи износ националног учешћа, у складу са процењеном вредношћу додатних и/или неподвижених радова.
- За *FIDIC* уговоре о радовима неопходно је да у 2022. години буџетски корисници планирају средства на извору 01 за покриће трошкова комисије за решавање спорова. Минимални износ по пројекту/уговору треба да износи 31.500,00 евра³⁰. Буџетски корисници могу, у складу са проценом, планирати и већи износ од минималног.

Посебна правила за планирање средстава за учешће у Програмима ЕУ

Приликом планирања средстава за плаћање чланарине (улазних карата) за Програме ЕУ, буџетски корисници дужни су да на извору финансирања 01 планирају пун износ чланарине.

Ради благовременог планирања средстава за улазне карте (чланарине) за релевантну годину учешћа у новим Програмима ЕУ, буџетски корисници су дужни да средства планирају у складу са условима дефинисаним у релевантном међународном споразуму.

Правила о оправданости трошкова

Члан 41(1) Повраћај средстава

Сваки случај предвиђен чланом 51. став 5. овог споразума, који настане у било ком тренутку током реализације помоћи ИПА II или приликом ревизије, имаће као последицу повраћај новчаних средстава Комисији који ће морати да изврши корисник ИПА II.

²⁹ У складу са чланом 24, став 1, тачка 16а Закона о ПДВ.

³⁰ У случају Дирекције за водне путеве, због дужине трајања и комплексности радова, износ по пројекту/уговору треба да износи минимум 63.000,00 евра.

У режиму децентрализованог управљања важе иста правила о оправданости трошкова, која се примењују у режиму централизованог управљања – погледати одговарајући део текста у одељку I – Инструкција за централизовано управљање.

У режиму индиректног управљања примењују се правила о оправданости трошкова дефинисана чланом 29. Оквирног споразума за ИПА II, као и правила о порезима, царинским дажбинама и другим фискалним трошковима дефинисаним у члану 28. Оквирног споразума за ИПА II, а која важе за средства финансијске помоћи ЕУ (ИПА II) и за средства националног учешћа.

IV

ИНСТРУКЦИЈА КОЈА СЕ ОДНОСИ НА ИПАРД II ПРОГРАМ

У овом одељку наводе се посебна правила која важе за спровођење ИПАРД II програма по моделу индиректног управљања финансијском помоћи ЕУ. Одлуком Европске комисије³¹ од 20. јануара 2015. године усвојен је ИПАРД II програм за период 2014-2020 за Републику Србију. Европска комисија поверила је управљање средствима ИПАРД II програма по индиректном моделу управљања закључивањем Финансијског споразума 12. јуна 2018. године, а додатна правила за спровођење ИПАРД II програма ближе се уређују Секторским споразумом³² који је потписан 11. децембра 2015. године.

У складу са одредбама Оквирног споразума за ИПА II³³ оперативна структура надлежна за спровођење ИПАРД II програма састоји се од:

1. ИПА Агенције за рурални развој (даље у тексту: ИПАРД Агенција), која је, између осталог, надлежна за спровођење поступка јавних набавки, управљање уговорима и исплате крајњим корисницима, како за средства финансијске помоћи ЕУ тако и за средства националног учешћа у спровођењу средства финансијске помоћи ЕУ; и
2. Управљачког тела, које је између осталог, надлежно за припрему и спровођење ИПАРД II програма.

У складу са Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године („Службени гласник РС”, број 10/19), односно Одлуком о именовању одговорних лица и одређивању тела у систему управљања програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2014-2020 („Службени гласник РС”, број 26/19) послове ИПАРД Агенције обавља Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за аграрна плаћања, а послове Управљачког тела обавља Сектор за рурални развој у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде³⁴.

Усвојени ИПАРД II програм дефинише проценат националног учешћа за сваку меру у оквиру програма. Корисник мере „Техничка помоћ“ је Управљачко тело.

Правила за планирање и реализацију активности у оквиру ИПАРД II програма

³¹ *Commission Implementing Decision C (2015) 257 final.*

³² Оквирни споразум за ИПА II, Члан 9.

³³ Члан 10.

³⁴ Изменом и допуном Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству пољопривреде шумарства и водопривреде који је ступио на снагу 21. маја 2021. године формирана је нова организациона јединица - Одељење за управљање ИПАРД програмом која ће обављати послове Управљачког тела.

У моменту планирања финансијских средстава намењених за национално учешће и планирање средстава финансијске помоћи ЕУ у оквиру ИПАРД II програма, потребно је поштовати следећа правила:

- Средства националног учешћа у спровођењу финансијске помоћи ЕУ морају се планирати у оквирима дозвољених буџетских лимита;
- Средства финансијске помоћи ЕУ се планирају изван дозвољених буџетских лимита за сваког буџетског корисника;
- **Корисници буџетских средстава одговорни су за правилно планирање, у складу са предвиђеном динамиком спровођења, износа расхода и/или издатака за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, као и за правилно планирање износа расхода, који ће се финансирати из финансијске помоћи ЕУ (средства дата на управљање Републици Србији)³⁵;**
- **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 програма³⁶;**
- **Средства планирана за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ не могу се користити у друге сврхе³⁷;**
- Имајући у виду да је реализација ИПАРД II програма вишегодишња и да се не подудара са националном буџетском годином, потребно је распоредити опредељена средства из једне године буџета ЕУ у неколико година буџета Републике Србије у складу са Планом позива и прогнозом плаћања;
- Буџетски корисници расходе и/или издатке планирају у оквиру шифре програма и пројекта за које је предвиђено финансирање из два извора: извор 56 - финансијска помоћ ЕУ (за део који се финансира из финансијске помоћи ЕУ) и извор 01 - општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће), па је потребно испланирати укупне износе прихода и расхода и/или издатака из оба извора;
- У складу са Оквирним споразумом за ИПА II Република Србија мора да обезбеди средства за надокнаду нерегуларно утрошених средстава (као последицу неправилности или превара), у случају када није могуће наплатити настале дугове у прописаном року (отпис дугова), за надокнаду преплаћених износа или по основу финансијских корекција, па у складу са наведеним, ИПАРД Агенција планира и расходе и/или издатке на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава. Износ на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава планира се на економској класификацији 485 - Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у оквиру шифре програма и пројекта, а процењује се на основу укупне планиране годишње реализације ИПАРД II програма, евидентираних дугова, као и процене могућих финансијских корекција Европске комисије.

Имајући у виду да је Управљачко тело једини корисник мере „Техничка помоћ“, због специфичности спровођења активности у оквиру ове мере, у случају да у току буџетске 2022. године буде потребе за спровођењем поменутих активности потребно је да Управљачко тело планира средства за претфинансирање. Претфинансирање се односи на потребан износ средстава која треба обезбедити у

³⁵ Члан 68а Закона 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, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020).

³⁶ Ибид.

³⁷ Ибид.

буџету Републике Србије, а која би била употребљена за спровођење активности у оквиру мере „Техничка помоћ“. Та средства би била враћена у буџет Републике Србије након одобрења насталих трошкова и повраћаја средстава од стране ИПАРД Агенције. Динамика повраћаја средстава се разликује од планирања средстава за текућу буџетску годину, тако да средства за претфинансирање планирана за 2022. годину могу бити враћена у буџет током 2023. године. Приликом планирања средстава за претфинансирање Управљачко тело је дужно да у оквиру шифре програма и пројекта на извору финансирања 01 планира пун износ средстава претфинансирања.