



## MAPA PUTA ISPUNJENJA ZAVRŠNOG MJERILA ZA PRIVREMENO ZATVARANJE PREGOVORA U POGLAVLJU 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

### **1. OPŠTE INFORMACIJE O POGLAVLJU**

Pregovaračko poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata se, u skladu sa zahtjevima pravne tekovine EU, dijeli na šest podoblasti, kako slijedi:

#### **1. Zakonodavni okvir**

Pravna tekovina EU vezana za ovo poglavlje sastoji se uglavnom od regulativa, okvirnih propisa i propisa za sprovođenje koji ne zahtijevaju prenošenje u domaće zakonodavstvo. Njima se definišu pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje programa koji se finansiraju iz ESI fondova, u skladu s teritorijalnom organizacijom svake zemlje. Crna Gora je teritorijalno definisana kao jedan statistički region na nivoima 1, 2 i 3, što će pristupanjem Evropskoj uniji biti transformisano u jedan region nomenklature statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS) u skladu s Regulativom (EZ) 1059/2003.

Važno je napomenuti da je za propisno sprovođenje programa i projekata iz ESI fondova potrebno obezbijediti da zakonodavni okvir i odgovarajuće prakse u implementaciji budu u potpunosti usklađene s pravnom tekovinom EU u oblastima: (1) politike antidiskriminacije; (2) rodne ravnopravnosti; (3) prava osoba s invaliditetom; (4) javnih nabavki; (5) državne pomoći; (6) procjene i strateške procjene uticaja na životnu sredinu i (7) statističkog sistema. Pojedinačni zahtjevi u okviru ovih oblasti definisani su *Regulativom Evropskog parlamenta i Savjeta (EU) br. 2021/1060 od 24. juna 2021. godine o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Evropskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te finansijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutrašnju bezbjednost i Instrument za finansijsku podršku u području upravljanja granicama i vizne politike*, kao opšti preduslovi za korištenje ESI fondova po pojedinim tematskim prioritetima. Njihovo ispunjavanje je obavezno i trebalo bi biti predmet usklađivanja zakonodavstva u okviru pregovaračkog procesa u poglavljima koja se na ove oblasti primarno odnose, ali se određeni zahtjevi mogu ispuniti i nakon pristupanja EU, u skladu s kredibilnim akcionim planom koji Crna Gora dostavi tokom procesa programiranja. Novom regulativom ojačani su





horizontalni principi, među ostalim u cilju osiguravanja održivosti finansiranja, čime se podržavaju klimatski i ekološki ciljevi EU-a, integriše princip „nenanošenja štete” i „energetske učinkovitosti na prvom mjestu”, te jačaju poveznice s nacionalnim energetskim i klimatskim planovima. U programima će se navesti ciljna vrijednost doprinosa za klimu za svaku državu članicu kao postotak njenih ukupnih dodijeljenih sredstava iz EFRR-a i Kohezijskog fonda. Takođe, za sprovođenje programa i projekata iz ESI fondova bitna je i usklađenost s pravnom tekovinom EU u oblastima saobraćajne politike, interne revizije i kontrole i višegodišnjeg strategijskog planiranja i budžetiranja.

## 2. Institucionalni okvir

U skladu s odredbama Regulative (EU) 2021/1060 svaka država članica je u obavezi da uspostavi odgovarajući institucionalni okvir za upravljanje i kontrolu programa i projekata koji se finansiraju iz ESI fondova. Regulativom su definisani obavezni elementi institucionalne strukture, dok je svakoj državi članici omogućeno da sama kreira odgovarajući sistem u skladu s veličinom države, veličinom administracije, političkim i administrativnim uređenjem i obimom finansijske podrške. U skladu s ovim odredbama, institucionalna struktura može se sastojati od: (1) Jednog ili više upravljačkih tijela; (2) Jednog ili više tijela za ovjeravanje; (3) Revizorskog tijela i (4) Jednog ili više posredničkih tijela.

U zavisnosti od specifičnosti pravnog i institucionalnog uređenja države članice, institucionalni sistem može biti *centralizovan* (u kojem je većina ovlaštenja dodijeljena Upravljačkom tijelu) ili *decentralizovan* (u kojem su ovlaštenja u većoj mjeri dodijeljena posredničkim tijelima).

Nakon sprovedene analize uspostavljenih institucionalnih okvira u određenim državama članicama EU – Hrvatskoj, Malti, Estoniji, Mađarskoj, Sloveniji i Kipru, uobličene u Studiju o opcijama za institucionalni okvir za ESI fondove u Crnoj Gori, koju su 2014. pripremili eksperti angažovani posredstvom UNDP-a. Tom prilikom donešena je odluka da se, zbog veličine administracije i potrebe da se uspostavi jednostavan i funkcionalan sistem, u Crnoj Gori počne s pripremanjem za uspostavljanje centralizovanog institucionalnog sistema, s jednim Upravljačkim tijelom i jednim operativnim programom koji će biti osnova za korištenje ESI fondova.





Takođe, tokom 2017. godine eksperti SIGME izradili su Studiju o opcijama za institucionalni okvir za Kohezijsku politiku u Crnoj Gori i Analizu potencijalnih uskih grla u postojećem zakonodavstvu u Crnoj Gori za implementaciju programa finansiranih iz EU. Kako je navedeno u analizi, izbor između mogućih scenarija institucionalnog okvira trebao bi se zasnivati na temeljnoj procjeni postojećih kapaciteta kako u okviru IPA tako i u okviru nacionalnih šema podrške. Ova procjena treba da uzme u obzir sve postojeće nacionalne instrumente javnih ulaganja, kao i programe donatora, i da mapira raspodjelu funkcija među zainteresovanim stranama.

### 3. Administrativni kapaciteti

Osnova efikasnog sistema koordinacije i upravljanja ESI fondovima su adekvatni administrativni kapaciteti. S obzirom na to da je korištenje sredstava Ipe preteča korištenja sredstava ESI fondova nakon članstva i imajući u vidu veličinu crnogorske administracije, planirano je unapređenje i jačanje postojećih kapaciteta koji se bave sprovođenjem projekata koji se finansiraju iz sredstava pretpristupne podrške. Ovi kapaciteti će postepeno prerasti u kadrovsku osnovu struktura koje će se baviti upravljanjem ESI fondovima. U ovom trenutku 120 državnih službenika je uključeno u sprovođenje projekata i akcija Ipe I i Ipe II u indirektnom sistemu upravljanja<sup>1</sup>, što nije dovoljno za potrebe buduće strukture za upravljanje ESI fondovima. S obzirom na to da će iznos dostupnih sredstva biti višestruko uvećan, očekuje se da će broj zaposlenih u sistemu biti barem tri do pet puta veći u odnosu na postojeći.

Adekvatni administrativni kapaciteti za upravljanje ESI fondovima bi trebali da se baziraju na tri osnovna elementa:

- 1) **Struktura/Arhitektura** - znači postojanje jednostavne, jasne i jake organizacione strukture u kojoj su uloge i odgovornosti, kao i jasno definisane linije komunikacije;
- 2) **Sistemi i alati** - omogućavaju mjerenje uticaja, nadgledanje i evaluaciju, dok istovremeno sprečavaju eventualne prevare ili korupciju;

<sup>1</sup> Indirektno upravljanje podrazumijeva da država korisnica podrške EU samostalno sprovodi procedure ugovaranja i sprovođenja odobrenih sredstava, dok je u slučaju direktnog upravljanja ovo odgovornost Delegacije EU u državi korisnici. Podijeljeno upravljanje se odnosi na pojedine programe teritorijalne saradnje gdje je funkcija ugovaranja podijeljena između dvije ili više država korisnica programa.





- 3) **Ljudski resursi** – potrebno je osigurati dovoljan broj iskusnog i stručnog kadra, motivisanog da radi u skladu s definisanim procedurama i ostane u sistemu.

Zbog toga je pravovremeni i adekvatan razvoj administrativnih kapaciteta za korištenje programa i projekata Ipe u pretpristupnom periodu, uz definisanje odgovarajuće politike motivacije i zadržavanja iskusnog i obučenog kadra, od ključne važnosti za uspjeh sistema upravljanja ESI fondovima nakon članstva u EU. Od efikasnosti administrativnih kapaciteta zavisice stepen uspješnosti Crne Gore u povlačenju sredstava iz ESI fondova, što će ujedno odrediti da li će Crna Gora biti neto kontributor u budžet EU ili će biti neto korisnik sredstava, ako se uzme u obzir iznos koji ćemo morati uplaćivati u budžet EU i iznos koji ćemo koristiti kroz ESI fondove.

#### 4. Programiranje

Uzimajući u obzir najbolje prakse država članica EU, uspješno strategijsko planiranje razvoja je osnovni preduslov za programiranje sredstava ESI fondova. Stoga, dobar korak ka promjeni postojeće prakse, gdje se prioritetni projekti različitih sektora navode u većem broju strategijskih dokumenata pripremljenih na osnovu različitih metodoloških pristupa, jeste uspostavljanje institucionalnog i pravnog okvira za primjenu jedinstvene metodologije za pripremu strategijskih dokumenata u narednom periodu. Potrebe u ovoj oblasti koje se odnose na 22. poglavlje koordiniraju se u bliskoj saradnji sa Sektorom za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike u okviru Generalnog sekretarijata Vlade. Značajan napredak po pitanju pravnog osnova u ovom dijelu predstavlja činjenica da je Vlada u julu 2018. donijela Uredbu o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata.

Regulativom je definisano je da je svaka država korisnica ESI fondova u obavezi da pripremi programske dokumente koji su osnova za korištenje fondova: (1) **Sporazum o partnerstvu** za period od sedam godina, kojim se definiše strategijski okvir i ciljevi politika na koje će biti utrošeni fondovi tokom programskog perioda i (2) **jedan ili više operativnih programa** kojima se detaljnije definišu ciljevi politika i mjere koje će biti finansirane u okviru ciljeva politika. Sporazumom o partnerstvu obuhvata se cjelokupna podrška EU državi korisnici, s procjenom ispunjenosti opštih i tematskih preduslova za svaki od odabranih tematskih prioriteta.

Nakon razmatranja prakse u državama članicama EU po pitanju broja operativnih programa za finansijsku perspektivu 2014-2020, a uzimajući u obzir veličinu države i neophodnost da se osigura jednostavan i efikasan sistem za upravljanje ESI fondovima, donijeta je odluka da





će Crna Gora pripremiti **jedan Operativni program za sredstva Evropskog fonda za regionalni razvoj, Evropskog socijalnog fonda i Kohezionog fonda**, koji će sadržati različite prioritete i mjere, na osnovu utvrđenih prioriteta državne razvojne politike.

## 5. Nadgledanje i evaluacija

U skladu s odredbama pravne tekovine EU, svaka država je u obavezi da uspostavi sistem nadgledanja i evaluacije trošenja sredstava iz ESI fondova. U slučaju Crne Gore, ovaj sistem će se u velikoj mjeri bazirati na iskustvima stečenim tokom decentralizovanog, indirektnog i podijeljenog upravljanja sredstvima Ipe i kapacitetima izgrađenim tokom pretpristupnog perioda. U cilju uspostavljanja efikasnog sistema nadgledanja, država je u obavezi da uspostavi Nadgledni odbor u roku od tri mjeseca od dana prijema odluke Komisije o usvajanju operativnog programa. Nadgledni odbor će se sastajati najmanje jednom godišnje. Pored ovih sastanaka, održavaju se i redovni godišnji sastanci u cilju provjere uspješnosti sprovođenja programa. Takođe, pripremaju se i redovno dostavljaju EK godišnji izvještaji o realizaciji programa u prethodnoj finansijskoj godini, kao i finalni izvještaj o sprovođenju Operativnog programa.

Kako bi omogućila redovno praćenje i finansijsko izvještavanje, država korisnica je u obavezi da razvije upravljački informacioni sistem sa svim funkcijama neophodnim za elektronsko upravljanje sredstvima iz ESI fondova.

Takođe, država korisnica je u obavezi da obezbijedi odgovarajuće resurse neophodne za evaluaciju sprovođenja programa kroz angažovanje internih ili vanjskih evaluatora koji su funkcionalno nezavisni od organa nadležnih za sprovođenje programa.

## 6. Finansijsko upravljanje i kontrola

U okviru pripremnih aktivnosti za korištenje ESI fondova, država korisnica bi trebalo da definiše specifične procedure za određivanje finansijskih tokova. Dodatno, u ovom dijelu je neophodno identifikovati radna mjesta koja treba popuniti uz procjenu potreba za obukom u institucijama/organizacijama koje će biti uključene u finansijsko upravljanje i kontrolu. Takođe, u cilju pokretanja procedure za akreditaciju sistema za upravljanje i kontrolu, neophodno je pripremiti detaljan opis procedura i sistema za upravljanje i kontrolu ESI fondova u vidu odgovarajućih priručnika o procedurama.





### **1.1. IZAZOVI PREPOZNATI U PROCESU USKLAĐIVANJA ZAKONODAVSTVA S PRAVNOM TEKOVINOM EU**

U izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, kojim je notirana umjerena spremnost, Evropska komisija naglašava da Crna Gora treba da uloži dodatne napore kako bi unaprijedila sprovođenje pretpristupne podrške EU u indirektnom upravljanju, da nastavi sprovođenje Akcionog plana za ispunjavanje zahtjeva kohezione politike EU i preduzme mjere da unaprijedi međusektorsko strateško planiranje i pripremu projekata. Ključni izazov u dijelu administrativnih kapaciteta je i dalje značajna stopa odliva obučenog kadra iz upravljačke strukture za IPU i nedostatak kadra u određenim IPA tijelima, dok je ostvaren određeni napredak po pitanju rezultata usvojene politike zadržavanja kadra kroz dodatak na zaradu. U oblasti monitoringa i evaluacije posebno je naglašeno da dinamika ugovaranja sredstava kroz indirektno upravljanje ostaje prilično usporena. Preporuke su suštinski povezane sa zahtjevima koji su formulisani kroz završna mjerila.

U Izvještaju Evropske komisije za 2021. godinu u oblasti regionalne politike i strukturnih instrumenata se notira umjeren nivo spremnosti. Određeni napredak je ostvaren kada je u pitanju planiranje, uspješnom pripremom programa IPA 2021, odnosno izrada nacrtu akcionih dokumenata za program IPA 2022, kao i nacrtu Strateškog odgovora. Konstatovano je jačanje kapaciteta Revizorskog tijela, kao i napredak u dijelu zakonodavnog okvira u oblasti javnih nabavki i sprovođenje redovnih aktivnosti u oblastima nadgledanja i evaluacije u dijelu indirektnog upravljanja, u skladu sa definisanim IPA procedurama. Posebna pažnja se skreće na nedostatak administrativnih kapaciteta u ključnim institucijama koje se bave planiranjem i upravljanjem sredstvima EU podrške, prije svega u Upravi javnih radova, kao i konstantan odliv kadra iz IPA struktura. Naglašena je neophodnost unapređenja koordinacije u dijelu planiranja investicija i obezbjeđivanja veće sinergije i usklađenosti između razvoja nacionalnih politika i strategija i zahtjeva EU. Dodatno, potcrtan je nedostatak resursa za efikasnu i uspješnu pripremu projekata, s obzirom na to da nedovoljna zrelost IPA projekata utiče na uspješno programiranje i implementaciju istih.

### **2. A) ZAVRŠNA MJERILA**

U okviru ovog poglavlja Crna Gora aktivno radi na ispunjenju šest završnog mjerila:

- 1. Crna Gora da pokaže zadovoljavajući nivo sprovođenja sredstava pretpristupne podrške EU u Crnoj Gori odobrenih za indirektno upravljanje, naročito za komponente i oblasti relevantne za buduće sprovođenje ESI fondova.***





U dijelu aktivnosti koje se odnose na prvo završno mjerilo, potrebno je dodatno kadrovski osnažiti sistem za upravljanje Instrumentom pretpristupne podrške EU, kako bi EK mogla registrovati pozitivne trendove u sprovođenju pretpristupne podrške (IPA) indirektnim i podijeljenim modelom upravljanja. Ova aktivnost je po prirodi kontinuirana i trebala bi rezultirati pozitivnom ocjenom Evropske komisije kada je u pitanju:

- a) Spremnost da se sprovedu sve aktivnosti u okviru programskog ciklusa – sposobnost da se sprovede programiranje, osmišljavaju grant šeme i vrši izbor projekata; raspisuju tenderi i pozivi za dostavljanje projekata; sprovodi nesmetano tenderska procedura i proces ugovaranja s potpisivanjem ugovora i sporazuma o dodjeli grantova; stvori održivi sistem finansijskog upravljanja s jasnim revizorskim tragom i bilansom rezultata po pitanju sprovođenja ugovora i isplata korisnicima i ugovaračima;
- b) Funkcionalnost uspostavljenog sistema za indirektno i podijeljeno upravljanje sredstvima Ipe koja bi trebala biti dokazana kroz redovno nadgledanje sistema i provjere od strane institucija nadležnih za sprovođenje programa i reviziju (reviziju sistema i reviziju operacija);
- c) Pozitivan trend u apsorpciji sredstava odobrenih za indirektno i podijeljeno upravljanje;
- d) Postepeno smanjenje stope odbijanja i suspenzije dokumenata tokom ex-ante provjere u okviru indirektnog i podijeljenog upravljanja, s analizom uzroka ovakvog razvoja.

S obzirom na to da se ocjena uspješnosti po navedenim kriterijumima vrši fazno tokom procesa pregovora, u narednom periodu je neophodno dodatno unaprijediti funkcionisanje sistema indirektnog i podijeljenog upravljanja, kako bi se uspješno ugovorila i utrošila sredstva iz programa IPA II 2014 – 2020, te programirala i ugovarala sredstva dostupna iz IPA III 2021-2027.

**2. Crna Gora da dostavi Evropskoj komisiji napredni i sveobuhvatni nacrt Sporazuma o partnerstvu, koji sadrži definisane načine na koje Crna Gora planira da obezbijedi usaglašenost sa strategijom EU za pametan, održivi i sveobuhvatan rast. Dokument treba da sadrži i pregled izabranih tematskih prioriteta i glavnih očekivanih rezultata za svaki od ESI fondova; osnovne indikatore planiranog Operativnog programa, uključujući i izvore finansiranja, kao i izvještaj o procjeni ispunjenosti ex ante preduslova.**





Aktivnosti na ispunjavanju ovog mjerila se odnose na pripremu Sporazuma o partnerstvu, kao ključnog strategijskog dokumenta kojim se određuje namjena utroška sredstava iz ESI fondova u skladu s prioritetima razvojne politike Crne Gore i strategijskim prioritetima EU. Kako bi se na najbolji način iskoristilo postojeće iskustvo u pripremi odgovarajućih programskih dokumenata, predviđeno je da Kancelarija za evropske integracije koordinira izradu Sporazuma o partnerstvu do uspostavljanja Upravljačkog tijela za ESI fondove. Potrebno je da sporazum bude pripremljen uz uključenost svih zainteresovanih strana, u skladu s odredbama Regulative (EU) 2021/1060, na osnovu okvirnih prioriteta definisanih Zajedničkim strategijskim okvirom.

Pripremanju Sporazuma o partnerstvu prethodi procjena strategijske osnove i relevantnosti u cilju određivanja prioritetnih oblasti, zajedno s procjenom nivoa ispunjenosti opštih i tematskih preduslova, da bi se potpuno opravdale predložene oblasti za finansiranje.

Finansijsku podršku ESI fondova moguće je koristiti u okviru pet ciljeva politika koji su definisani Regulativom (EU) 2021/1060:

- 1) konkurentnija i pametnija Evropa kroz promovisanje inovativne i pametne ekonomske transformacije i regionalne povezivosti u oblasti IKT-a;
- 2) zelenija, otporna Evropa s niskom stopom emisija koja prelazi na ekonomiju s nultom neto stopom emisije ugljenika promovisanjem prelaska na čistu i pravednu energiju, zelenih i plavih ulaganja, kružne ekonomije, ublažavanja klimatskih promjena i prilagođavanja klimatskim promjenama, sprečavanjem rizika i upravljanja njime te održive urbane mobilnosti;
- 3) povezanija Evropa jačanjem mobilnosti;
- 4) inkluzivnija Evropa s istaknutijom socijalnom komponentom sprovođenjem Evropskog stuba socijalnih prava;
- 5) Evropa bliža građanima podsticanjem održivog i integrisanog razvoja svih vrsta područja i lokalnih inicijativa.

Neophodni koraci u pripremi Sporazuma o partnerstvu utvrđeni su Smjernicama o načinu pripreme i sadržaju Sporazuma o partnerstvu, koje je pripremila Evropska komisija. U skladu s ovim smjernicama i na osnovu preporuka eksperata, proces pripreme prvog nacrtu Sporazuma o partnerstvu i plana za završetak ovog dokumenta i pripremu Operativnog programa traje okvirno dvije godine, s okvirnom dinamikom predstavljenom u sljedećoj tabeli (*godina N je godina početka aktivnosti*):





Zadatak	N	N+1	N+2
Organizacija Radne grupe za pripremu Sporazuma o partnerstvu i Operativnog programa	X		
Definisanje metodologije	X	X	
Razmatranje sadržaja relevantnih javnih politika	X	X	
Situaciona analiza/analiza potreba		X	
Definisanje prioriteta		X	X
Izrada Sporazuma o partnerstvu			X
Dostavljanje nacrtu Evropskoj komisiji			X

Kao što se može zaključiti iz tabele i na osnovu iskustva država članica EU, priprema Sporazuma o partnerstvu traje u prosjeku 2 godine. Trenutni plan je da proces pripreme počne početkom 2023.

**3. Crna Gora da pripremi i dostavi detaljan plan i raspored aktivnosti za završetak Sporazuma o partnerstvu i za pripremu i završetak Operativnog programa. Ovaj plan treba da sadrži informacije o tome kako i na kom nivou Crna Gora namjerava da organizuje proces programiranja, kao i precizan opis uloga i zadataka svih uključenih institucija na centralnom i lokalnom nivou.**

Pored dostavljanja prvog nacrtu Sporazuma o partnerstvu, Evropska komisija očekuje da Crna Gora dostavi detaljan plan i raspored aktivnosti za završetak Sporazuma o partnerstvu i za pripremu i završetak Operativnog programa. Operativnim programom se detaljnije utvrđuju ciljevi politika i mjere u okviru kojih će se finansirati projekti posredstvom ESI fondova.

S obzirom na to da će se značajan dio finansijske podrške ESI fondova usmjeravati na potrebe u oblasti infrastrukture, kao dio pripreme Operativnog programa Crna Gora redovno ažurira već pripremljenu i usvojenu Jedinственu listu prioriternih infrastrukturnih projekata koja sadrži projekte identifikovane u skladu s nacionalnim strategijama. Dodatno, potrebno je definisati listu prioriternih infrastrukturnih projekata od važnosti za finansiranje tokom prvog sedmogodišnjeg perioda korišćenja Evropskih strukturnih i investicionih projekata, kako bi projektna dokumentacija potrebna za njihovo sprovođenje mogla biti na vrijeme pripremljena.

Buduće Upravljačko tijelo će koordinirati pripremu Operativnog programa, uz aktivno učešće svih zainteresovanih strana i na osnovu strategijskih prioriteta definisanih





**Zajedničkim strategijskim okvirom i Sporazumom o partnerstvu.** Praksa država članica ukazuje da priprema programa, uz konsultacije s Evropskom komisijom, do usvajanja dokumenta, traje oko dvije godine, s tim što priprema može početi odmah nakon definisanja prioriteta u Sporazumu o partnerstvu.

- 4. Crna Gora da uspostavi institucionalni okvir za sprovođenje kohezione politike EU, uključujući i formalno određivanje institucionalnih struktura (s definisanim zadacima i odgovornostima) za upravljanje Operativnim programom. Ovo se odnosi na upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje i revizorsko tijelo, kao i na posrednička tijela, gdje je to moguće i već identifikovano. Potrebno je obezbijediti adekvatno razdvajanje funkcija između relevantnih institucija u sistemu upravljanja.**

Najveći i najvažniji izazov u okviru ovog poglavlja se odnosi na ispunjenje ovog mjerila, tj. na uspostavljanje funkcionalne institucionalne strukture za upravljanje ESI fondovima i njenu formalnu akreditaciju. Ovo podrazumijeva uspostavljanje svih tijela neophodnih za upravljanje sredstvima ESI fondova, definisanje neophodnih procedura, pripremu programskih dokumenata i formalnu akreditaciju od strane Evropske komisije.

Poštujući zahtjeve Regulative (EU) 2021/1060 i uzimajući u obzir veličinu države, administrativne kapacitete i iskustvo stečeno tokom prethodnog korištenja finansijske podrške EU, Crna Gora planira uspostaviti centralizovani sistem za upravljanje ESI fondovima koji će biti sačinjen od:

#### **1. Jednog Upravljačkog tijela**

U skladu s odredbama Regulative (EU) 2021/1060, upravljačko tijelo će biti zaduženo za sprovođenje aktivnosti koje su vezane za: (1) upravljanje Operativnim programom u skladu s osnovama dobrog upravljanja finansijama, (2) izbor operacija, (3) finansijsko upravljanje i kontrolu operativnog programa, (4) administrativnu i provjeru na licu mjesta isporučenosti kofinansiranih proizvoda ili usluga, (5) provjeru odabranih operacija na licu mjesta, i ostale funkcije definisane delegiranim aktima koje donese EK.

#### **2. Tijela za ovjeravanje**

Tijelo za ovjeravanje će biti zaduženo za sprovođenje aktivnosti koje su vezane za: (1) podnošenje zahtjeva za plaćanje Evropskoj komisiji, (2) pripremu naloga, (3) elektronsku registraciju plaćanja za svaku operaciju, i ostale funkcije definisane delegiranim aktima koje donese EK.

#### **3. Revizorskog tijela**





Revizorsko tijelo će biti zaduženo za: (1) pripremu revizorske strategije za sprovođenje revizije, (2) sprovođenje revizija funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole, (3) izbor uzorka operacija na kojima će biti vršena revizija, (4) sprovođenje revizije nad odabranim operacijama, (5) sprovođenje revizije računa ovjerenog od strane Tijela za ovjeravanje, (6) pripremu godišnjeg revizorskog mišljenja i godišnjeg izvještaja o kontroli koji sadrži glavne nalaze iz obavljenih revizija, i ostale funkcije definisane delegiranim aktima koje donese EK.

#### **4. Ograničenog broja posredničkih tijela**

Zbog veličine crnogorske administracije u Crnoj Gori će biti određen ograničen broj posredničkih tijela kojima će biti povjereni ne samo administrativni poslovi, nego i koordinacija izbora projekata na osnovu kriterijuma koji će biti određeni na strategijskom nivou. Prilikom izbora posredničkih tijela biće uzeta u obzir postojeća specijalizovana tijela koja pružaju slične usluge resornim ministarstvima ili su uključena u sprovođenje pretpristupne podrške EU. Izabrana tijela će se specijalizovati po sektorima ili po tipu instrumenata (veliki projekti, šeme bespovratne pomoći ili finansijski instrumenti).

Sva navedena tijela neće biti osnivana kao posebne institucije, već će pojedine institucije, tj. organizacione jedinice unutar postojećih institucija, preuzeti funkcije tijela institucionalnog okvira. U skladu s Akcionim planom za ispunjavanje zahtjeva kohezione politike EU, početni korak u ispunjavanju ovog mjerila je formalno određenje institucija/organizacionih jedinica unutar institucija koje će obavljati funkcije pojedinih tijela u sistemu, o čemu će se izjasniti Vlada, nakon što Kancelarija za evropske integracije pripremi i dostavi Vladi detaljnu informaciju po ovom pitanju.

Nadalje, u cilju ispunjavanja ovog mjerila neophodno je pripremiti i donijeti Zakon o Evropskim strukturnim i investicionim fondovima, što je planirano za III kvartal 2023. godine. Nakon usvajanja zakona, slijede aktivnosti na izmjeni Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, kako bi se obuhvatile nove nadležnosti institucija u dijelu funkcija tijela iz sistema upravljanja ESI fondovima, do kraja 2023. godine.

Tokom perioda 2022-2023. i dalje potrebno je postepeno jačanje kapaciteta u okviru određenih institucija, kako zapošljavanjem, tako i obukom postojećeg kadra. Uporedo je potrebno definisati procedure upravljanja, odnose između pojedinih tijela i pripremiti neophodne priručnike o procedurama i sporazume kako bi se sistem upravljanja pripremio za formalni proces akreditacije. Nakon završetka pripreme Sporazuma o partnerstvu i Operativnog programa i pripreme sve neophodne dokumentacije i procedura, podnosi se





zahtjev Evropskoj komisiji za formalnu akreditaciju strukture za upravljanje Operativnim programom. EU u Zajedničkoj poziciji precizira da će se ovo mjerilo smatrati ispunjenim tek kada uspostavljena struktura bude funkcionalna i formalno akreditovana od strane nadležnih službi Evropske komisije.

**5. Crna Gora da usvoji individualne strategije razvoja organizacija za ključna tijela koja će biti uključena u upravljanje/sprovođenje sredstava iz ESI fondova (uključujući analizu prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji, analize potreba za obukama, planove zapošljavanja i sprovođenja obuka za jačanje kapaciteta), kao i sveobuhvatnu strategiju jačanja kapaciteta, na osnovu adekvatne procjene rizika za sva uključena tijela (uključujući i korisnike gdje su već identifikovani).**

Ovo mjerilo se odnosi na potrebu jačanja administrativnih kapaciteta u budućem sistemu upravljanja ESI fondovima. Priroda aktivnosti je takva da ih nije moguće sprovesti prije uspostavljanja institucionalne strukture, pa se njihovo sprovođenje očekuje krajem 2023/početak 2024. godine. Pored trenutno razvijenih kapaciteta za sprovođenje Ipe, potrebno je:

- 1) Angažovati dodatne kapacitete u tijelima koja će upravljati ESI fondovima. Međutim, precizna procjena dodatno neophodnih kapaciteta biće sprovedena u okviru procjene opterećenosti poslom za tijela koja budu određena za upravljanje ESI fondovima. Na osnovu zaključaka ove procjene, biće sačinjen i usvojen odgovarajući plan za zapošljavanje novih službenika;
- 2) Usvojiti strategije razvoja organizacija za tijela koja će biti uključena u sistem upravljanja ESI fondovima i definisati adekvatnu politiku upravljanja ljudskim resursima. Ova politika će uključivati i politiku zadržavanja kadrova (baziranoj na trenutnoj politici koja se primjenjuje na IPA strukturu) i sistem planiranja karijera u strukturama, budući da su ovi aspekti prepoznati kao ključni elementi za uspostavljanje održivog i efikasnog osnova administrativnih kapaciteta za uspješno korištenje ESI fondova;
- 3) Sprovesti analizu potreba za obukama i pripremiti sveobuhvatan plan obuka za službenike uključene u upravljačku strukturu, koji će se kontinuirano sprovoditi. Navedene mjere će osigurati konstantno jačanje kapaciteta i spremnost struktura za operativno funkcionisanje sistema za upravljanje ESI fondovima;
- 4) Usvojiti plan zapošljavanja koji će se postepeno primjenjivati kroz angažovanje dodatnih administrativnih kapaciteta kako bi se popunila identifikovana upražnjena radna mjesta u tijelima/institucijama koje će biti uključene u finansijsko upravljanje





i kontrolu ESI fondova. Konačno, prpratni priručnici i pravilnici moraju biti pripremljeni za sva tijela u okviru budućeg sistema upravljanja.

**6. Crna Gora da dostavi Evropskoj komisiji detaljan plan i raspored u vezi s uspostavljanjem sistema za nadgledanje i evaluaciju, uključujući uspostavljanje elektronskog informacionog sistema za upravljanje i nadgledanje (MIS).**

Posljednje mjerilo se odnosi na sistem praćenja i kontrole u sistemu upravljanja ESI fondovima, koji će se u velikoj mjeri bazirati na iskustvima stečenim tokom decentralizovanog, indirektnog i podijeljenog upravljanja sredstvima Ipe i kapacitetima izgrađenim tokom pretpristupnog perioda. U cilju uspostavljanja efikasnog sistema nadgledanja, potrebno je pripremiti detaljni plan i raspored aktivnosti u vezi s uspostavljanjem sistema za nadgledanje i evaluaciju, uključujući uspostavljanje elektronskog informacionog sistema za upravljanje i nadgledanje (MIS). Elektronski informacioni sistem podrazumijeva složeniju informatičku platformu za upravljanje sredstvima iz ESI fondova koja bi bila funkcionalno prilagođena potrebi izvještavanja i nadgledanja ESI fondova, uz definisanje relevantnih standardnih izvještaja koji će pomoći zaposlenima u upravljanju na operativnom nivou prilikom izrade analiza i prognoza različitih scenarija. Crna Gora takođe treba da obezbijedi odgovarajuće resurse neophodne za procjenu sprovođenja programa kroz angažovanje internih ili vanjskih stručnjaka koji su funkcionalno nezavisni od organa nadležnih za sprovođenje programa. Imajući u vidu da plan aktivnosti za uspostavljanje informacionog sistema zavisi od uspostavljenog sistema i procedura, očekuje se da će ova aktivnost biti otpočeta tokom 2022. godine, dok se završetak očekuje tokom 2024.

**B) KLJUČNI KORACI U 2022-2023. GODINI**

**TABELA**

	<b>Noseća institucija</b>	<b>Institucije partneri</b>	<b>Rok</b>	<b>Finansijska procjena i izvor finansiranja</b>
<b>Pripremiti predlog institucionalnog okvira sa opisom nadležnosti ključnih tijela i institucija koje će preuzeti</b>	<b>MFSS</b>	<b>KEI</b>	<b>Jun 2022</b>	<b>/</b>





funkcije pojedinih tijela u sistemu upravljanja strukturnim instrumentima EU				
Sporazum o partnerstvu između Crne Gore i EU o korištenju Evropskih strukturnih i investicijskih fondova	MFSS	KEI i partnerske institucije (dio buduće strukture)	III kvartal 2024	Projekat tehničke podrške finansiran od EU
Zakon o Evropskim strukturnim i investicionim fondovima	MFSS	KEI i partnerske institucije (dio buduće strukture)	III kvartal 2024	Projekat tehničke podrške finansiran od EU

### C) PRAKSA DRŽAVE ČLANICE EU

Pravna tekovina Evropske Unije u okviru poglavlja 22 je direktno primjenjiva i nije je neophodno transponovati u nacionalno zakonodavstvo. Po pravilu ovo poglavlje se zatvaranja među posljednjim, neposredno prije potpisivanja pristupnog sporazuma. Posmatrajući iskustvo Hrvatske, posljednje zemlje koja je pristupila EU, ovo poglavlje je formalno otvoreno 2. oktobra 2009. godine. U zajedničkom stavu EU za navedeno poglavlje utvrđeno je sedam mjerila za privremeno zatvaranje poglavlja, od čega su se tri odnosila na pretpristupne fondove Evropske unije/IPA programe a četiri na odnose na Kohezionu politiku EU. Vlada Republike Hrvatske 17. decembra 2010. godine usvojila je i Evropskoj komisiji predala završni Izvještaj o ispunjavanju obveza iz poglavlja 22. Predmetno poglavlje privremeno je zatvoreno za pregovore na sjednici Međuvladine konferencije 19. travnja 2011. godine

Direktan pristup ESI fondovima stvorice mogućnost Crnoj Gori da iskoristi sredstva za konkretne projekte koja su, na osnovu iskustva drugih država članica iz skorijih ciklusa





proširenja, u prosjeku 6-8 puta veća od iznosa godišnje alokacije Ipe tokom pretpristupnog perioda.

Sredstva koja su raspoloživa posredstvom ESI fondova u prosjeku iznose do 4 % bruto društvenog proizvoda države korisnice na godišnjem nivo. U slučaju Crne Gore ova sredstva će biti iskorištena za sprovođenje značajnih razvojnih projekata u različitim oblastima. Ukoliko imamo u vidu multiplikativni efekat investicija na bruto društveni proizvod i opšti ekonomski razvoj, jasno je da će ovako značajan priliv investicija iz ESI fondova (uz pozitivne efekte članstva koje imamo u ostalim poglavljima) uticati na intenziviranje stope ekonomskog rasta u Crnoj Gori u postpristupnom periodu. Iskustva država članica iz prethodnih ciklusa proširenja govore da ovo povećanja BDP-a iznosi do 5 %.

Uzimajući uporedna iskustva nekih zemalja članica EU koje su pristupile u poslednja tri proširenja EU (2004, 2007, 2013) imamo pregled po kojem su one neto korisnici sredstava, što znači da su planirani prihodi iz fondova veći od uplata u budžet EU. Zadržavanje takve pozicije prvenstveno zavisi o spremnosti zemlje za povlačenje sredstava iz fondova EU, koja u najvećoj mjeri zavisi o uspješno sprovedenim aktivnostima na ispunjavanju zahtjeva definisanih predmetnim pregovaračkim poglavljem. Na osnovu dostupnih podataka za 2018. godinu (izvor: <https://european-union.europa.eu/>) imamo sljedeći pregled potrošnje budžeta EU u zemljama članicama, kao i doprinos zemlje članice budžetu EU:

- Ukupna potrošnja EU u Hrvatskoj: 1,120 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,451 milijarda €
  
- Ukupna potrošnja EU u Bugarskoj: 2,169 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,487 milijardi €
  
- Ukupna potrošnja EU u Rumuniji: 4,865 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 1,655 milijardi €
  
- Ukupna potrošnja EU u Sloveniji: 0,927 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,386 milijardi €
  
- Ukupna potrošnja EU u Slovačkoj: 2,457 milijardi €
- Ukupni doprinos budžetu EU: 0,764 milijarde €.

### 3. POZICIJA POGLAVLJA UNUTAR TEMATSKOG KLASTERA

Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata se nalazi u okviru klastera 5 - Resursi, poljoprivreda i kohezija, zajedno sa poglavljima 11 – Poljoprivreda i





ruralni razvoj, 12 – Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika, 13 - Ribarstvo i 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

**a) sa kojim poglavljima postoji konkretna međuzavisnost, mogućnost posrednog uticaja i na neki drugi „klaster“**

Politika strukturnih fondova EU sprovodi se kroz Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond+, Kohezioni fond, Evropski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu, Fond za azil, migraciju i integraciju, Fond za unutrašnju sigurnost, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. U tom smislu, Poglavlje 22 srodno je sa prethodno pomenutim poglavljima: 11, 12, 13, 33, te sa Poglavljem 19-Socijalna politika i zapošljavanje i Poglavljem 24-Pravda, sloboda i bezbjednost.

Takođe, napredak u Poglavlju 22 zavisiće od kvaliteta napretka u poglavljima: 5-Javne nabavke, 8-Konkurencija, 14-Saobraćajna politika, 15-Energetika, 21-Transevropske mreže, 27-Životna sredina i 33-Finansijske i budžetske odredbe.

Pravna tekovina EU u oblasti **javnih nabavki** uključuje opšta načela transparentnosti, jednakog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije. Pored toga, posebna pravila EU primjenjuju se na koordinaciju dodjele javnih ugovora za radove, usluge i nabavke, za tradicionalna tijela za ugovaranje i posebne sektore. Cilj pravne tekovine u ovoj oblasti je da pružaocima usluga, ponuđačima i ugovaračima obezbijedi mogućnost učestvovanja u javnim tenderima svih država članica EU, čime se jača ekonomski razvoj i efikasnost. Ovo Poglavlje je značajno zbog činjenice da se prilikom sprovođenja fondova EU nakon članstva koriste pravila i sistem javnih nabavki po nacionalnom zakonodavstvu.

Politika **državne pomoći** je specifična i garant je održavanja fer tretmana na zajedničkom tržištu država članica i kao takva je ustanovljena Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije. Kontrolom dodjele državne pomoći obezbjeđuje se da intervencije nacionalnih vlada ne naruše konkurenciju na tržištu. U tom smislu je i državna pomoć definisana kao prednost u bilo kom obliku dodijeljena na selektivnoj osnovi bilo kom privrednom društvu ili preduzetniku od strane nacionalnih vlada. Isto tako, pomoć dodijeljena kroz fondove EU ne smije remetiti tržišnu utakmicu i obezbjeđivati prednost bilo kom ekonomskom subjektu.

Pregovaračko poglavlje 22 je takođe povezano sa poglavljem 18 – Statistika (klaster - Temeljna poglavlja), imajući u vidu da kvalitetna statistika ključan argument u razgovorima s EU i zauzimanju pozicija, te je kroz ovo Poglavlje neophodno uskladiti metodologije sa evropskim i voditi računa o pouzdanosti podataka.





Jedan od važnijih aspekata kada je riječ o povezanosti Poglavlja 22 sa drugim poglavljima tiče se Poglavlja 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Poglavlje 33 obuhvata pravila o sopstvenim sredstvima koja predstavljaju finansijske prihode budžeta EU. Svaka država članica Evropske unije ima pravo na korištenje sredstava iz budžeta Unije, ali i obavezu da uplaćuje sredstva u budžet EU.

**b) potencijalne mjere rane integracije, u kojim segmentima pravne tekovine EU, evropskim inicijativama ili programima Unije bismo mogli učestvovati i prije samog članstva u EU**

U cilju pripreme za buduće članstvo koristiće se iskustva kroz programiranje, ugovaranje sredstava iz IPA I i IPA II programa, kao i programa prekogranične i teritorijalne saradnje. Posebno važno je iskustvo u pripremi i sprovođenju operativnih programa koji se finansiraju iz Ipe, Interreg programa i programa budžetske podrške koje finansira EU. Učešće u navedenim programima je od značaja za nadogradnju kapaciteta za korišćenje sredstava iz strukturnih fondova nakon članstva. Takođe, stvaranje partnerstava kroz programe teritorijalne i prekogranične saradnje se pokazalo kao efikasan alat za izgradnju kapaciteta. Programi teritorijalne i prekogranične saradnje imaju sveukupni cilj da poboljšaju kapacitete upravljačkih tijela i njihovih posredničkih tijela za implementaciju kvalitetnijih programa i projekata. Saradnja sa upravljačkim tijelima, tijelima za ovjeravanje i revizorskim tijelima takođe nudi međusobno učenje i sveobuhvatan uvid u planiranje i sprovođenja programa, izgradnju institucija i pregovore sa službama EK, naročito u prelaznom periodu.





## Dinamika rada na ispunjenju završnih mjerila za Poglavlje 22

