

Prilog 1:



**Vlada Crne Gore
Kabinet predsjednika
Kancelarija za evropske integracije**

INFORMACIJA

o Dopuni 2 Finansijskog sporazuma za Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2, s Predlogom dopune sporazuma

Uvodne informacije

Indikativni strateški dokument za Crnu Goru za period 2014-2020, kojim se definišu sektori i prioriteti koje će Evropska unija podržati bespovratnom finansijskom podrškom kroz Instrument pretpristupne podrške (IPA II), prepoznaje reformu javne uprave kao jednu od ključnih oblasti koje je potrebno podržati. Javna uprava koja dobro funkcioniše je od fundamentalnog značaja za uspješno sprovođenje političkih i ekonomskih reformi i primjenu pravila i standarda EU. Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2, koji je predmet Finansijskog sporazuma za koji je predložena dopuna, ojačaće i dopuniće podršku koju Evropska unija već pruža sektoru Demokratije i upravljanja, sa posebnim akcentom na reformi javne uprave. Finansijska podrška Evropske unije, u ukupnom iznosu od 15 miliona eura, donijeće dodatnu vrijednost Crnoj Gori kroz podršku naporima Vlade da stvori efikasnu, servisno orijentisanu i transparentniju javnu upravu.

Finansijski sporazum za Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2 potpisan je 16. januara 2018. godine, dok je isti bio predmet izmjene i dopune 24. februara 2020. godine. Ovaj sporazum se odnosi na direktnu budžetsku podršku za reformu javne uprave u Crnoj Gori. Maksimalna ukupna vrijednost ovog dijela programa iznosi 15 miliona eura (12 miliona eura direktne budžetske podrške i 3 miliona eura komplementarne podrške), dok za sprovođenje nije predviđeno nacionalno kofinansiranje. Jednokratna fiksna tranša, u iznosu od 4.000.000 eura je uplaćena 2018. godine, nakon potpisivanja Finansijskog sporazuma. Što se tiče varijabilnih tranši, prva je uplaćena u 2019. godini, u iznosu od 2.100.000 eura, dok će druga varijabilna tranša u iznosu od 4.000.000 eura, biti uplaćena u 2021. godini, nakon ispunjavanja posebnih uslova.

Dopuna Finansijskog sporazuma za Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2

U skladu sa zahtjevom koji je Nacionalni IPA koordinator uputio Evropskoj komisiji, a u vezi sa izmjenom Finansijskog sporazuma, Evropska komisija je pismom od 13. novembra 2020. godine odobrila predložene izmjene koje se odnose na 1) upotrebu neiskorišćenih sredstava prve varijabilne tranše direktne budžetske podrške, u iznosu od 1,9 miliona eura, za potrebe sprovođenja projekta digitalizacije javne uprave kao dio odgovora na krizu izazvanu virusom COVID-19, kao i na 2) produženje perioda sprovođenja i izvršenja programa za 1 godinu. Cilj predložene dopune Finansijskog sporazuma je samim tim postizanje efikasnijeg utroška sredstava sektorske budžetske podrške u vanrednim okolnostima izazvanim pandemijom virusa COVID-19, što se prije svega odnosi na digitalizaciju javne uprave za dostupnije usluge građanima. Dodatno, period trajanja izvršenja Finansijskog sporazuma, kako je definisano članom 12 Aneksa II (Opšti uslovi) će biti 13 godina (umjesto ranijih 12 godina), dok će period trajanja operativnog sprovođenja, kako je definisano članom 12 Aneksa (Opšti uslovi) biti 7 godina (umjesto ranijih 6 godina), od dana stupanja na snagu ovog Finansijskog sporazuma.

Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2, koji će se sprovesti kroz sektorsku budžetsku podršku, rezultiraće optimizovanim ljudskim resursima u javnoj upravi, većom tačnošću podataka o broju zaposlenih u javnoj upravi i njihovom napredovanju, većim kapacitetom javne uprave da planira nova zapošljavanja i upravlja njima, boljim upravljanjem stručnim usavršavanjem zaposlenih u javnoj upravi u skladu sa potrebama efikasne, servisno orjentisane i transparentne javne uprave, pojednostavljenim i bržim upravnim procedurama, i poboljšanim pristupom javnim informacijama. Stoga će Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2, koji je predmet dopune ovog Finansijskog sporazuma, imati uticaja na sektor Demokratije i upravljanja, ali u krajnjem i na građane Crne Gore. Maksimalan iznos doprinosa Evropske unije je 15.000.000 eura, što znači da ovom dopunom Finansijskog sporazuma nije predviđeno nacionalno kofinansiranje za sprovođenje programa za 2017. godinu, dio 2. Takođe, dopuna Finansijskog sporazuma neće imati budžetske implikacije.

Potpisivanjem Dopune 2 Finansijskog sporazuma od strane ovlašćenog predstavnika Vlade Crne Gore, biće ispunjeni svi formalno-pravni uslovi za nastavak korišćenja opredijene budžetske podrške i implementaciju aktivnosti predviđenih ovim programom.

Prilog 2:

**DOPUNA BROJ 2
FINANSIJSKOG SPORAZUMA
za
Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2
IPA/2017/040-217**

Kako je zaključeno između Evropske komisije i Crne Gore dana 16. januara 2018. godine i izmijenjeno dana 24. februara 2020. godine, u daljem tekstu: **Finansijski sporazum**

Evropska komisija (u daljem tekstu: **Komisija**), postupajući u ime Evropske unije (u daljem tekstu: **Unija**),

s jedne strane, i

Crna Gora (u daljem tekstu: **Korisnica Ipe II**), koju predstavlja Vlada Crne Gore – Kancelarija za evropske integracije,

s druge strane,

u daljem tekstu zajedno: Strane ugovornice,

s obzirom na sljedeće:

- (1) Dana 17. novembra 2017. godine Komisija je usvojila Implementacionu odluku Komisije C(2017)7756 uspostavljajući Godišnji akcioni program za Crnu Goru, za 2017. godinu, drugi dio. Ovaj Program je sproveden posredstvom Finansijskog sporazuma zaključenog između Korisnice Ipe II i Komisije dana 16. januara 2018. godine;
- (2) Finansijski sporazum je izmijenjen i dopunjen dana 24. februara 2020. godine;
- (3) Dana 1. aprila 2020. godine i 6. maja 2020. godine, Nacionalni IPA koordinator uputio je zahtjev za izmjene i dopune Finansijskog sporazuma.
- (4) Godišnji akcioni program za Crnu Goru, za 2017. godinu, drugi dio, izmijenjen je u cilju prikazivanja zahtjevanih izmjena, te je stoga neophodno uskladiti Finansijski sporazum sa izmijenjenim i dopunjenim Programom.

SPORAZUMJELE SU SE O SLJEDEĆEM

Član 1

Član 2 Posebnih uslova Finansijskog sporazuma mijenjaju se i glase:

„Član 2 – Period izvršenja i period operativnog sprovođenja

- (1) Period izvršenja ovog Finansijskog sporazuma kako je definisano članom 12 Aneksa II (Opšti uslovi) utvrđen je na **13 godina** od dana stupanja na snagu ovog Finansijskog sporazuma.
- (2) Trajanje perioda operativnog sprovođenja kako je definisano članom 12 Aneksa (Opšti uslovi) utvrđen je na **7 godina** od dana stupanja na snagu ovog Finansijskog sporazuma.”

Član 2

- (1) Aneks I Finansijskog sporazuma zamijenjen je Aneksom I ovog Priloga.
- (2) Aneks IA Finansijskog sporazuma zamijenjen je Aneksom IA ovog Priloga.

Član 3

Sve ostale odredbe i uslovi Finansijskog sporazuma ostaju nepromijenjeni.

Prilog stupa na snagu danom potpisivanja posljednje ugovorne strane.

Prilog 2 Finansijskog sporazuma sačinjen je u dva primjerka na engleskom jeziku, pri čemu je jedan predat Komisiji a jedan korisnici Ipe II.

Za korisnicu Ipe II:

Za Komisiju:

Podgorica, datum:

5. novembar 2020. godine
Brisel, datum:

Gospodin Aleksandar Drljević

Gđa Ruiz Kalavera Henoveva

Nacionalni koordinator za Ipu (nipak)
Glavni pregovarač
Vlada Crne Gore
Kancelarija za Evropske integracije

Direktor D za Zapadni Balkan
Evropska Komisija
Generalni direktorat za susjedstvo i
pregovore o proširenju

ANEKS

Odluke Komisije o sprovođenju kojom se utvrđuje Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2

1 IDENTIFIKACIJA

Država korisnica	Crna Gora
Oznaka za opredijeljena sredstva u sistemu CRIS/ABAC	IPA/2017/ 040-217 15 000 000 eura (22.020101)
Ukupni troškovi	15 000 000 eura
Udio EU	15 000 000 eura
Budžetske linije	22.020101
Način upravljanja/ Odgovorne strukture	Direktno upravljanje od strane Evropske komisije za sve aktivnosti uz izuzetak dvije komplementarne aktivnosti: - <i>Podrška nadogradnje Jedinstvenog informacionog sistema za razmjenu podataka iz registara državnih organa (SISEDE)</i> i - <i>Digitalizacija javne administracije za stvaranje pristupačnijih servisa građanima</i> - koji će se sprovoditi kroz indirektno upravljanje od strane Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)
Krajnji rok za sklapanje <u>Finansijskog sporazuma</u> sa državama korisnicama Ipe II	Najkasnije do 31. decembar 2018. godine
Krajnji rok za sklapanje <u>Sporazuma o Delegiranju</u> na osnovu indirektnog upravljanja	Najkasnije do 31. decembar 2018. godine
Krajnji rok za sklapanje <u>ugovora o nabavci i dodjeli bespovratnih sredstava</u>	3 godine od dana sklapanja Finansijskog sporazuma, uz izuzetak slučajeva navedenih u članu 189 stav 2 Finansijske regulative
Krajnji rok za operativnu implementaciju	7 godina od dana sklapanja Finansijskog sporazuma
Krajnji rok za sprovođenje <u>Sporazuma o finansiranju</u> (datum do kojeg se sredstva opredijeljena za ovaj program povlače i program zatvara)	13 godina od dana sklapanja Finansijskog sporazuma
Programska jedinica	Generalni direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju Jedinica D.1 Crna Gora
Jedinica za sprovođenje/ Delegacija EU	Delegacija EU u Crnoj Gori

2 OPIS AKCIONOG PROGRAMA

2.1 ODABRANI SEKTORI U OKVIRU OVOG AKCIONOG PROGRAMA

- Obrazloženje za izbor posebnih sektora u okviru ovog programa:

Godišnji akcioni program (GAP) za Crnu Goru za 2014. godinu doprinio je postizanju ciljeva utvrđenih u Indikativnom strateškom dokumentu za period 2014-2020. godine (ISP) za Crnu Goru¹ putem određivanja akcija koje obuhvataju šest od osam prioriteta definisanih u Indikativnom strateškom dokumentu. Prvi sektori koji su prvobitno bili obuhvaćeni sredstvima iz Ipe II uključivali su *Demokratiju i upravljanje, Vladavinu prava i temeljna prava, Životna sredina i klimatske akcije, Saobraćaj, Konkurentnost i inovacije*, i sektor *Poljoprivrede i ruralnog razvoja*. Nakon sektorskog pristupa *Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2015. godinu* obuhvatao je sektore *Demokratija i upravljanje* i *Vladavina prava i temeljna prava*. Takođe je obuhvatio prvi program sektorske budžetske podrške sa ciljem sprovođenja Strategije integrisanog upravljanja granicom.

Crna Gora je 2015. godine pripremila *Operativni program regionalnog razvoja za period 2016-2020. godine (RDOP)* radi obezbjeđenja višegodišnjeg okvira za programiranje Ipe u sektorima *Životne sredine, Konkurentnosti i Saobraćaja*. Tri akcije su pripremljene simultano, od kojih svaka obuhvata jedan od tri sektora utvrđena u Operativnom programu regionalnog razvoja. Dvije akcije, koje se fokusiraju na ekonomski razvoj i rast obezbjeđenjem pomoći sektorima *Životna sredina i klimatske akcije* i *Konkurentnost i inovacije*, uključene su u *Akcioni program za 2016. godinu*. Treća akcija koja ima za cilj unapređenje i razvoj sektora Saobraćaja je uključena u dio 1 *Godišnjeg akcionog programa za Crnu Goru za 2017. godinu*. Osim pomoći koja je obezbijeđena sektoru Saobraćaja, raspodjelom sredstava Ipe za 2017. godinu se nastavilo sa pružanjem podrške Instrumentu za evropsku integraciju i učešću Crne Gore u programima Unije.

Ovaj *godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu* drugi 2 (GAP 2017 drugi dio) će ojačati i upotpuniti postojeću podršku EU sektoru **Demokratije i upravljanja** koncentrisanjem ovog puta na oblast **Reforme javne uprave (PAR)**.

Razvijena javna uprava je od ključnog značaja za uspješne političke i ekonomske reforme i za sprovođenje pravila i standarda EU. Prema tome, reforma javne uprave se smatra jednim od ključnih prioriteta Strategije proširenja. Slično, Indikativni strateški dokument za državu za period 2014-2020. godine utvrđuje reformu javne uprave kao jedan od ključnih sektora koji treba da se podrži.

Reforma javne uprave je takođe u skladu sa ciljem Strategije Jugoistočne Evrope do 2020. godine², kojim se potvrđuje da je uspostavljanje transparentne, razvijene i efikasne javne uprave horizontalna komponenta i preduslov za postizanje bilo kog drugog cilja strategije.

Sa ukupnim doprinosom EU u iznosu od 15 000 000 eura, drugi dio GAP-a za 2017. godinu će donijeti dodatnu vrijednost Crnoj Gori, kao i Evropskoj uniji podržavanjem vladinih napora da stvori efikasnu, uslužno orijentisanu i transparentniju javnu upravu. Raspodijela sredstava za 2017. godinu će pomoći državi da modernizuje upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi, mehanizme transparentnosti i unaprijedi izvršenje usluga kao i da izgradi neophodne kapacitete u okviru državnih institucija za podršku pregovaračkom procesu i usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.

- Pregled prošlih i sadašnjih akcija EU, drugih donora i/ili države korisnice Ipe II u relevantnom sektoru:

U sektoru **Demokratije i upravljanja**, prethodne akcije u okviru Ipe I bile su usmjerene na reformu državne službe i njenog zakonodavnog okvira.

¹ C(2014)5771 od 18.08.2014 – Odluka Komisije za sprovođenje kojom se utvrđuje Indikativni strateški dokument za Crnu Goru za period 2014-2020. godine"

² <http://www.rcc.int/pubs/20/>

Godišnji akcioni program za 2014. godinu uključivao je više akcija povezanih sa usklađivanjem javnog finansijskog upravljanja i pravne tekovine EU uz ukupni doprinos EU u iznosu od 8,97 miliona eura. Osim toga, Instrument za evropsku integraciju podržava sprovođenje i programiranje Ipe II kao i pripremu pregovoračkog procesa u ukupnom iznosu od 4,6 miliona eura (EUIF 2014), 2,45 miliona eura (EUIF 2015) i 2,89 miliona eura (EUIF 2017, planirano).

Vlada Crne Gore usvojila je Strategiju reforme javne uprave za period 2016-2020. godine u julu 2016. godine. Strategija je zasnovana na rezultatima „Analize efekata sprovođenja AURUM-a“³ i na preporukama programa koji finansira EU Podrška unapređenju vladavine i upravljanja - SIGMA, kako je predloženo u „Izveštaju o mjerenju početnih vrijednosti za Crnu Goru 2015 (Baseline Measurement Report Montenegro 2015)“⁴. Osim toga, u skladu je sa ciljevima proširenja i sa prioritetima opisanim u nekoliko strateških dokumenata na nacionalnom nivou.⁴

Ova akcija je projektovana uzimajući u obzir naučene lekcije i stečeno iskustvo tokom pripreme i sprovođenja prve operacije sektorske budžetske podrške u sektoru Vladavina prava (Integrirano upravljanje granicom – IBM program). Step en završenosti sektorske strategije, postojanje uvjerljivog Okvira za ocjenu učinka i značaj kontinuiranog dijaloga o politici su utvrđeni kao značajni faktori za obezbjeđenje djelotvornosti takvih operacija.

Komplementarnost je obezbjeđena sa postojećim ili planiranim aktivnostima drugih partnera za saradnju. Naročito, Program Ujedinjenih nacija za razvoj funkcioniše na Programu reforme javne uprave koji je usmjeren na transparentnost, integritet i odgovornost u javnoj upravi, kao i e-usluge i e-vladu. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj - OECD, preko SIGMA programa koji finansira EU, je ključni partner u državi za ocjenu sistema javnog upravljanja i za jačanje kapaciteta javne uprave. Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond igraju značajnu ulogu u makroekonomskoj stabilnosti i upravljanju javnim finansijama, posebno u oblasti poreske uprave, upravljanja dugovanjima i fiskalne konsolidacije. Westminster fondacija radi na jačanju skupštinskog nadzora budžeta, a Britanska ambasada na kvalitetu procjena regulatornog učinka i na budžetskoj transparentnosti (Indeks otvorenog budžeta).

Lista akcija predviđenih u okviru izabranih sektora/prioriteta:

Demokratija i upravljanje

INDIREKTNO UPRAVLJANJE SA DRŽAVOM KORISNICOM IPE II		OSTALI DOGOVORI O SPROVOĐENJU	
		„Akcija 4 - „Podrška EU reformi javne uprave u Crnoj Gori Direktno upravljanje i indirektno upravljanje	15 000 000 eura
		UKUPNO	15 000 000 eura

³ Strategija reforme javne uprave za period 2011-2016. godine (AURUM)

⁴ Program pristupanja Crne Gore EU za period 2016-2018 godine, Pravci razvoja Crne Gore za period 2015- 2018 godine, Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2016-2018 godine, Program upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020 godine, Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija.

2.2 OPIS I SPROVOĐENJE AKCIJA

SEKTOR 1	Demokratija i upravljanje		15 000 000 eura
Akcija 4	Podrška EU reformi javne uprave u Crnoj Gori	Direktno upravljanje i indirektno upravljanje	15 000 000 eura

Sektorska budžetska podrška

a) Prihvatljivost za budžetsku podršku

- Javna politika

Vlada Crne Gore usvojila je Strategiju reforme javne uprave za period 2016-2020. godine u julu 2016. godine. Strategija je zasnovana na rezultatima „Analize efekata sprovođenja AURUM-a“ i na preporukama SIGMA-e, kako je predloženo u „Izveštaju o mjerenju početnih vrijednosti za Crnu Goru 2015 (Baseline Measurement Report Montenegro 2015)“. Osim toga, u skladu je sa ciljevima proširenja i sa prioritetima opisanim u nekoliko strateških dokumenata na nacionalnom nivou. Glavni ciljevi Strategije reforme javne uprave su: a) unapređenje kompetencija i organizacija državnih službenika na svim nivoima administrativnog sistema b) reorganizacija agencija koje imaju javna ovlaštenja c) unapređenje procesa izbora kandidata i postojećeg sistema za procjenu učinaka d) vršenje administrativnih usluga na najvišem mogućem nivou e) utvrđivanje sveobuhvatnog sistema planiranja srednjoročne politike f) funkcionalnije i efikasnije jedinice lokalne samouprave. Strategija ima detaljan akcioni plan za prve dvije godine sprovođenja (2016-2017), koji uključuje pokazatelje za sve posebne ciljeve, sa početnim stanjem i ciljevima. Akcioni plan za period 2018-2020. godine će biti odobren u 2017. godini, uključujući ažuriranje ukupnog troška.

Ministarstvo javne uprave će biti odgovorno za praćenje i izvještavanje o sprovođenju Strategije, dok će primarna odgovornost za postizanje ciljeva ostati odgovornost identifikovanih vodećih subjekata. Okvir za ocjenu učinaka je uspostavljen, a prvi izvještaj o napretku će biti završen u maju 2017. godine.

Na osnovu dostupnih informacija, može se zaključiti da je **uspostavljena vjerodostojna i relevantna strategija** za intervenisanje u sektoru javne uprave.

- Makroekonomska politika

Sadašnji model rasta Crne Gore je dominantno zasnovan na investicijama i uslugama, najviše turizmu, transportu i maloprodaji. Crna Gora je ostvarila skroman rast BDP-a u periodu između 2014-2016. godine, u prosjeku od 2,6%. Nakon perioda niske inflacije i smanjenja potrošačkih cijena, inflacija bi trebalo da se postupno povećava i stabilizuje oko 2% u periodu 2016-2018. godine.⁵

Vlada sprovodi fiskalne inicijative i projekte javne infrastrukture radi promovisanja ekonomskog razvoja i sposobnosti povezivanja. Iako vladina strategija rasta može donijeti značajnu korist, ona takođe nosi veliki rizik, naročito za javne finansije, posebno u kombinaciji sa povećanjem socijalnih naknada i plata u javnom sektoru. MMF očekuje povećanje procenta budžetskog deficita na 7,5% BDP-a u 2017. godini. Visok fiskalni deficit doprinosi rastućem opštem vladinom dugu, za koji se očekuje da dostigne 82% BDP-a do 2019. godine.⁶

⁵ Monstat i Ministarstvo finansija Crne Gore

⁶ Završna izjava osoblja misije Međunarodnog monetarnog fonda za 2017. godinu član IV

Trgovački deficit se povećao u 2016. godini, uglavnom zahvaljujući porastu uvoza građevinskog materijala i opreme, uglavnom podstaknut infrastrukturnim projektima. Rast zaposlenosti ostaje skroman, uprkos većim investicionim aktivnostima, koje odražavaju, između ostalog, neusklađenost obrazovanja i vještina sa potrebama tržišta rada. Bankarski sektor je stabilan, iako niske rezervacije i nizak kvalitet imovine ostaje zabrinjavajući i mogli bi zaustaviti kreditni rast ako se to ne riješi na odgovarajući način.

U ovom okviru, država je i dalje osjetljiva na fluktuacije u spoljnoj potražnji i globalnim finansijskim uslovima. Smanjenjem fiskalnih rezervi, i s obzirom da privredi nedostaju alati monetarne politike, sposobnost ublažavanja šokova će zavisiti isključivo od fleksibilnosti i konkurentnosti realne privrede.⁷

Nadležna tijela su posvećena rješavanju slabosti i, uz pomoć Svjetske banke i MMF-a, rade na Fiskalnoj strategiji koja će dopuniti Plan sanacije budžetskog deficita i javnog duga koji je usvojen u decembru 2016. godine sa mjerama srednjoročne fiskalne konsolidacije, kako bi se počeo smanjivati javni dug. Očekuje se da Fiskalna strategija bude odobrena do juna 2017. godine. Zajedno sa sprovođenjem strukturnih reformi kako je predstavljeno u Programu ekonomskih reformi za period 2017-2019. godine, podstićaće rast, povećati otpornost i jačati konkurentnost privrede.

Usvajanje razumne Fiskalne strategije zajedno sa mjerama srednjoročne konsolidacije je presudno za sprovođenje vjerodostojne i relevantne stabilno orijentisane makroekonomske politike.

- Upravljanje javnim finansijama

Crna Gora je usvojila višegodišnji Program reforme upravljanja javnim finansijama (2016-2020) u decembru 2015. godine koji se bavi sa nekoliko ključnih slabosti budžetskog sistema. Ciljevi strategije su dvostruki: a) jačanje kapaciteta radi identifikovanja, prevencije i upravljanja fiskalnim rizicima, preveliki fiskalni deficit i štetne makroekonomske neravnoteže b) obezbjeđenje da je javno trošenje strukturirano na način koji maksimizira uticaj razvoja na domaću privredu i obezbjeđuje bolji kvalitet života za građane.

Crna Gora napreduje prema planu što se tiče reformi više PFM (upravljanje javnim finansijama) podsistema, iako ima poteškoća u naročito izazovnim oblastima, gdje je potrebna tehnička podrka i gdje su neophodni jači naponi da se pojednostave reforme. Naročito, Crna Gora će morati da se fokusira na razvoj održivog fiskalnog okvira i uspostavljanje efikasnog sistema za planiranje javnih rashoda i budžetiranje. Ovo uključuje višegodišnje sektorske strategije sa pouzdanim obračunom troškova operativnih i investicionih izdataka, kao i budžetiranjem na osnovu politike.

Uprkos kašnjenju u sprovođenju, ukupni smjer promjene crnogorske reforme PFM-a ostaje pozitivan i PFM strategija nastavlja da bude relevantna i vjerodostojna.

- Budžetska transparentnost i nadzor budžeta

Vlada sistematično objavljuje predlog budžeta, usvojeni budžet i godišnje i finalne izvještaje o izvršenju budžeta. Izvještaji Državne revizorske institucije su takođe na raspolaganju.

Predlog bužeta izvršnog tijela za 2016. godinu je objavljen na internet stranici Vlade Crne Gore 14.

⁷ Završna izjava osoblja misije Međunarodnog monetarnog fonda za 2015. godinu član IV, dostupna na: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43772.0>

novembra 2015. godine. Usvojeni budžet je objavljen na internet stranici Ministarstva finansija 15. januara 2016. godine. Prema tome, ulazna tačka za kriterijum prihvatljivosti transparentnosti i nadzora budžeta se može smatrati zadovoljenom.

Plan transparentnosti je uključen u Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020. godine. Ovdje je transparentnost organizovana kao horizontalna aktivnost, uključujući unapređenje prezentacije i vizualizacije godišnjeg budžeta i izvještaja tokom godine (mjesečno i kvartalno) prema najboljim međunarodnim praksama. S obzirom na to da većina akcija treba da počne u 2017. i 2018. godini, uočen je napredak u sprovođenju aktivnosti planiranih za 2016. godinu.

b) Ciljevi

Opšti cilj programa budžetske podrške ovog sektora je **doprinos održivom razvoju i unapređenje konkurentnosti stvaranjem transparentnije, efikasnije i uslužno orijentisane javne uprave**. Ovo će se postići podrškom sprovođenju Strategije reforme javne uprave za period 2016-2020. godine.

Program će podržati kombinaciju akcija na nivou politike i sa jasnim uticajem na život građana, dugoročne reforme i reforme koje daju brze rezultate, kako bi se održao tempo napretka i motivacija za sprovođenje reforme.

Posebni ciljevi budžetske podrške ovog sektora odgovaraju sljedećim prioritetima Strategije reforme javne uprave za period 2016-2020. godine:

- **Optimizacija određenog broja državnih službenika u javnoj upravi** u skladu sa ograničenjima državnog budžeta i izazovima evropskih integracija. Ovo će podrazumijevati usvajanje i sprovođenje Nacionalnog plana za određivanje prikladne veličine i redistribuciju i/ili smanjenje ljudskih resursa u skladu sa potrebama administracije, uključujući suočavanje sa izazovima evropske integracije. U ovom smislu, ažuriranje i nadgradnja Centralnog registra osoblja (HRMIS) i njegova povezanost sa registrom plata će biti ključni element, bez kog naponi da se razvije upravljanje i praćenje javne uprave nijesu održivi. Simultano, biće neophodno da se obezbijedi nezavisni nadzor poslova javne uprave jačanjem administrativnih i tehničkih kapaciteta Administrativne službe za inspekciju;
- **Poboljšanje upravljanja ljudskim resursima**, posvećivanjem naročite pažnje kapacitetu za planiranje i upravljanje novim zapošljavanjem kao i kapacitetu za upravljanje profesionalnim razvojem državnih službenika i drugih zaposlenih u skladu sa potrebama efikasne, uslužno orijentisane i transparentnije javne uprave;
- **Unapređenje kvaliteta i dostupnost vršenja javnih usluga**, sa smanjenjem ili pojednostavljenjem administrativnih postupaka za građane i poslovne operatore. U ovom smislu, utvrđivanje interoperabilnosti između ključnih elektronskih državnih registara će biti osnova za bilo kakvo dalje unapređenje u vršenju usluga;
- **Unapređenje transparentnosti javnih usluga** činjenjem korišćenja prava na slobodan pristup informacijama efikasnijim, smanjenjem broja žalbi, naročito za „administrativnu tišinu“, i smanjenjem broja odluka o zahtjevima za dobijanje informacija koje je poništio Upravni sud.

Program se fokusira na najizazovnije ciljeve strategije, posebno one u kojima prethodna reforma javne uprave (AURUM) nije ostvarila očekivane rezultate i koji su od ključnog značaja u perspektivi proširenja. Program takođe odražava volju da se unaprijedi život građana u smislu pružanja usluga i

povećane transparentnosti. U oba slučaja, dijalog o politici igra centralnu ulogu i predstavlja stvarnu dodatu vrijednost intervenciji Evropske komisije u ovom sektoru.

Posebni ciljevi su izrazito međusobno povezani, što naglašava sektorski pristup ove operacije budžetske podrške. Oni takođe dopunjavaju intervencije drugih donora i imaće strukturalni uticaj na crnogorski sistem javne uprave. Osim toga, izabrani su kako bi obezbijedili održivost rezultata i pozitivan uticaj na fiskalnu konsolidaciju i makroekonomsku stabilnost.

Optimizacija ljudskih resursa, naročito, odražava potrebu da se bolje odgovori potrebama građana i preduzeća, da se smanji rastući teret godišnjih plata na tekuće izdatke⁹ i da se oslobodi više finansijskih resursa za ekonomski razvoj i konkurentnost. Istovremeno, bolje planiranje resursa i kvalifikovanja radna snaga će doprinijeti kvalitetu javne uprave, stvaranjem uslova za neometani proces evropskih integracija.

Na kraju, kvalitet, transparentnost i dostupnost javnih usluga su bitne odrednice za upravu koja je pogodnija za poslovanje i konkurentniju privredu, posebno ako se to odražava u pojednostavljenim i bržim procedurama javne uprave. Veća predvidivost u smislu kvaliteta i izbora trenutka takođe stvara povjerenje i ekonomsku korist za krajnje korisnike usluga.

c) Očekivani rezultati

Očekivani rezultati programa budžetske podrške ovog sektora su sljedeći:

- Ljudski resursi javne uprave su optimizovani u skladu sa potrebama evropske integracije i ograničenjima državnog budžeta.
- Povećana tačnost podataka o broju i karijeri državnih službenika.
- Povećani kapacitet za planiranje i upravljanje novim zaposlenjima.
- Povećani kapacitet za upravljanje profesionalnim razvojem državnih službenika prema potrebama efikasne, uslužno orijentisane i transparentnije javne uprave.
- Pojednostavljene i brže procedure javne uprave.
- Unaprijeđeni pristup javnim informacijama.

d) Aktivnosti budžetske podrške glavnog sektora

Glavne aktivnosti za sprovođenje paketa budžetske podrške su dijalog o politici, finansijski transfer, ocjena učinka, izvještavanje i razvoj kapaciteta.

Angažovanje u dijalogu u uslovima i prioritetima vladinih reformi, provjera uslova i plaćanje budžetske podrške.

e) Komplementarne akcije

Što se tiče komplementarnih akcija, aktivnosti će se uglavnom fokusirati na jačanje institucionalnih kapaciteta i kapaciteta ljudskih resursa glavnih aktera koji podstiču, koordiniraju i prate sprovođenje reforme javne uprave. Predložene akcije će razviti kapacitete država korisnica kako bi postigli očekivane rezultate. Glavni primaoci će biti Organ za upravljanje ljudskim resursima, Služba administrativne inspekcije, Direktorat E-vlade i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Tehnička pomoć će biti obezbijedena Zavodu za statistiku Crne Gore (MONSTAT) radi ažuriranja metodologije za statistiku u skladu sa EU propisima i unaprijeđenja kvaliteta izvora administrativnih podataka. Dodatna podrška će biti obezbijedena i Ministarstvu javne uprave u smislu upravljanja eksternom i internom komunikacijom, što se smatra naročito osjetljivim i Ministarstvu evropskih poslova, u smislu daljeg jačanja strateškog planiranja kao sposobnost za razradu kredibilnih srednjoročnih budžetskih okvira. Pomoć ovom posljednjem će smanjiti jedan od prepoznatih PFM

rizika i povećati državni budžetski kredibilitet. Posebna pomoć će biti obezbijedena razvoju kapaciteta civilnog društva u nadzoru i kontroli kao i aktivnostima povećane vidljivosti.

Planirano je da komplementarne akcije budu pokrenute sa klauzulom o suspenziji što će omogućiti početak aktivnosti rano nakon potpisivanja Finansijskog sporazuma.

Osnovni elementi Akcije za direktno upravljanje:

Nabavka:

- a) **ukupna** budžetska sredstva rezervisana za nabavku: 1 000 000 eura
- b) indikativni broj i tip ugovora: 4 ugovora o uslugama
- c) Indikativni vremenski okvir za pokretanje postupka nabavke: očekivano je pokretanje postupaka nabavke u trećem kvartalu 2017. godine.

Dodjela bespovratnih sredstava – Poziv za dostavljanje predloga – Nadzor civilnog društva i aktivnosti podizanja svijesti

a) Ciljevi i predviđeni rezultati:

Cilj dodjeljivanja bespovratnih sredstava je razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva za vršenje uloge nadzora, praćenja razvoja i sprovođenja strategije reforme kao i podizanje svijesti o pitanjima reforme javne uprave koja utiču na građane kao što je pružanje usluga i odgovornost javnih ustanova.

Predviđeni rezultat je povećana transparentnost javne uprave i pojačani nadzor od strane civilnog društva sektora reforme javne uprave.

⁸ Završna izjava osoblja misije Međunarodnog monetarnog fonda za 2017. godinu član IV

b) Osnovni kriterijumi prihvatljivosti su:

- *Da bude pravni subjekat i*
- *Da bude neprofitna organizacija i*
- *Da bude organizacija civilnog društva i*
- *Da bude državljanin Crne Gore ili registrovan u Crnoj Gori⁸*

c) Osnovni kriterijumi za izbor su finansijski i operativni kapacitet podnosioca.

d) Osnovni kriterijumi za dodjelu su značaj, djelotvornost i izvodivost, održivost i isplativost akcije.

e) Maksimalni iznos sufinansiranja od strane EU

Maksimalni iznos sufinansiranja od strane EU je 90% prihvatljivih troškova akcije.

Maksimalni iznos sufinansiranja od strane EU može se povećati do 100% ukupnih troškova akcije u skladu sa članom 192 Finansijske regulative ako je potpuno finansiranje ključno za akciju koja treba da se sprovede. Neophodnost potpunog finansiranja od strane EU će biti opravdana od strane odgovornog ovlašćenog službenika u odluci o dodjeli bespovratnih sredstava, u smislu principa jednakog tretmana i razumnog finansijskog upravljanja.

f) Indikativni iznos poziva: 50 000 eura

⁸ Registrovan prema barem jednom od sljedećih zakona: Zakon o nevladinim organizacijama (Službeni list Crne Gore 27/99, 09, 30/02, 39/11), Zakon o radu (Sl. list Crne Gore 43/03, 79/04, 49/08, 26/08, 88/09, 26/10, 59/11), Zakon o reprezentativnosti sindikata (Sl. list Crne Gore 26/2010), Podzakonski akt o reprezentaciji organizacija poslodavaca (Sl. list Crne Gore 34/05), Zakon o Privrednoj komori Crne Gore (Sl. list Crne Gore 42/98).

g) Indikativni datum za objavljivanje poziva za dostavljanje predloga: Treći kvartal 2017. godine

Dodjeljivanje bespovratnih sredstava – Tvining – Poziv za dostavljanje predloga: *Razvoj kapaciteta za planiranje ljudskih resursa, profesionalni razvoj i obuku (TWN 1)*

a) Ciljevi i predviđeni rezultati:

Cilj: Razvoj kapaciteta Uprave za kadrove (UZK).

Rezultat: Kapacitet UZK je ojačan u vezi sa planiranjem ljudskih resursa, profesionalnim razvojem i obukom.

Maksimalni iznos sufinansiranja od strane EU može se povećati do 100% ukupnih troškova akcije u skladu sa članom 192 Finansijske regulative ako je potpuno finansiranje ključno za akciju koja treba da se sprovede. Neophodnost potpunog finansiranja od strane EU će biti opravdana od strane odgovornog ovlašćenog službenika u odluci o dodjeli bespovratnih sredstava, u smislu principa jednakog tretmana i razumnog finansijskog upravljanja.

b) Indikativni iznos Ugovora o Tviningu: 500 000 eura

c) Indikativni datum za pokretanje postupka izbora: Treći kvartal 2017. godine

Dodjeljivanje bespovratnih sredstava – Tvining – Poziv za dostavljanje predloga: *Razvoj kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove (TWN 2)*

a) Ciljevi i predviđeni rezultati:

Cilj: Razvoj kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove (UIP).

Rezultat: Kapacitet UIP-a je ojačan u vezi sa nadzorom zakonitosti prakse upravljanja ljudskim resursima

b) Maksimalni iznos finansiranja od strane EU može se povećati do 100% ukupnih troškova akcije u skladu sa članom 192 Finansijske regulative ako je potpuno finansiranje neophodno da bi se akcija sproveda. Neophodnost potpunog finansiranja od strane EU će biti opravdana od strane odgovornog ovlašćenog službenika u odluci o dodjeli bespovratnih sredstava, u smislu principa jednakog tretmana i razumnog finansijskog upravljanja.

c) Indikativni iznos Ugovora o tviningu: 250 000 eura

d) Indikativni datum za pokretanje postupka izbora: Treći kvartal 2017. godine

Dodjeljivanje bespovratnih sredstava – Tvining – Poziv za dostavljanje predloga: *Razvoj kapaciteta i podizanje svijesti za Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (TWN 3)*

a) Ciljevi i predviđeni rezultati:

Cilj: Razvoj kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Rezultat: Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je bolje pripremljena za upravljanje administrativnim povjerljivim slučajevima i za podizanje svijesti o pravima o pristupu informacijama.

b) Maksimalni iznos finansiranja od strane EU može se povećati do 100% ukupnih troškova akcije u skladu sa članom 192 Finansijske regulative ako je potpuno finansiranje neophodno da bi se akcija sproveda. Neophodnost potpunog finansiranja od strane EU će biti opravdana od strane odgovornog ovlašćenog službenika u odluci o dodjeli bespovratnih sredstava, u smislu principa jednakog tretmana i razumnog finansijskog upravljanja

c) Indikativni iznos Ugovora o tviningu: 250 000 eura

d) Indikativni datum za pokretanje postupka izbora: Treći kvartal 2017. godine

Osnovni kriterijumi izbora i dodjele za Tvining i laki Tvining:

Osnovni kriterijumi prihvatljivosti: podnosioci moraju biti uprave ili ovlašćeni organi država članica

EU.

Osnovni kriterijum izbora je operativni kapacitet podnosioca.

Osnovni kriterijumi dodjele su tehnička stručnost podnosioca, i značaj, metodologija i održivost predložene akcije

Komplementarne aktivnosti

Komplementarne aktivnosti sa svrhom *Podrške nadogradnji Jedinственог informacionog sistema za razmjenu podataka iz registara državnih organa (SISEDE)* i

- *Digitalizacija javne administracije za stvaranje pristupačnihih servisa građanima* će biti sprovedena indirektnim upravljanjem od strane UNDP-a.

Subjekat kome su povjereni zadaci izvršenja budžeta

UNDP ima dugoročnu obavezu prema crnogorskim organima i Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori u oblasti reforme javne uprave. On ima pozitivne rezultate radeći posebno na lokalnom nivou, naročito razvojem sveobuhvatnog funkcionalnog pregleda funkcije ljudskih resursa i kapaciteta upravljanja u crnogorskim gradskim upravama. Projekti UNDP-a koji su u toku uključuju program lokalne uprave koji podržava međuopštinsku saradnju i upravljanje lokalnim finansijama i stvaranje vladinog „service bus“ za razmjenu podataka iz registara državnih organa. Komplementarne akcije predviđene u programu budžetske podrške ovog sektora bi imale učinak poluge na saradnju sa državama korisnicama, povećale bi efikasnost i smanjile troškove transakcija. Takođe bi imale koristi od steknutog znanja i iskustva i mreža koje je UNDP već utvrdio na lokalnom nivou.

Sporazum sa delegacijom će obezbijediti potpunu usklađenost sa već preduzetim radom i ojačati komplementarnosti i sinergiju između aktivnosti sprovedenih od strane partnera za razvoj u sektoru.

Kratak opis zadataka povjerenih subjektu

UNDP, u bliskoj saradnji sa državama korisnicama, će sprovesti funkcionalni pregled Ljudskih resursa 25 lokalnih samouprava kako bi ga uskladio sa procesom koji će biti sproveden na centralnom nivou. Takođe će biti zadužen za praćenje sprovođenja plana optimizacije na lokalnom nivou, razvoja godišnjih planova za osoblje kao i za nacrt strateškog planiranja za profesionalni razvoj i obuku državnih službenika na lokalnom nivou.

Osim toga, UNDP će takođe razviti postojeći Vladin „service bus“ (Jedinstveni informacioni sistem) radi povezivanja 7 različitih državnih elektronskih registara (Centralni registar stanovništva; Registar poslovnih subjekata; Registar poreskih obveznika; Registar o broju djece u obrazovnim institucijama; Kaznena evidencija; Evidencija o zaposlenju i Katastar).

Takođe, UNDP će razvijati digitalnu transformaciju javne uprave kao dugoročni odgovor na mjere protiv Covid-19 pandemije. Ovo će značiti razvoj IT platforme i složene e-uprave, uspostavljanje efikasnog i održivog integrisanog sistema pojednostavljenih elektronskih procedura za privatna i poslovna lica, kao i poboljšanje zaštite podataka i digitalne inkluzije javnih institucija. Pojednostavljivanje i digitalizacija će obezbijediti efikasno pružanje javnih usluga svim građanima ili naročito onima koji su udaljeni od glavnog grada ili su obavezi da budu zatvoreni, ujedno ih štiteći od virusa.

Odgovorne strukture su odgovorne za sprovođenje svih zadataka koji se odnose na sprovođenje akcije. Naročito, odgovorne strukture će biti odgovorne za upravljanje javnim nabavkama, sklapanje i upravljanje posljedičnim ugovorima, sprovođenje (uključujući vršenje povezanih plaćanja),

informisanje i vidljivost. Takođe će biti zadužene za praćenje, izvještavanje i procjenu istog po potrebi, u skladu sa principom razumnog finansijskog upravljanja i za obezbjeđenje zakonitosti i regularnosti izdataka koji su nastali tokom sprovođenja programa.

3 BUDŽET

3.1 INDIKATIVNA TABELA BUDŽETA – GODIŠNJI AKCIONI PROGRAM ZA CRNU GORU ZA 2017. GODINU – DIO 2

Indirektno upravljanje državom korisnicom Ipe II					Drugi aranžmani o sprovođenju					
		Po potrebi	Po potrebi	Ukupni rashodi		Po potrebi	Po potrebi	Ukupni rashodi	milion	Ukupno program
		Doprinos EU	Sufinansiranje države korisnice Ipe II			Doprinos EU	Sufinansiranje države korisnice Ipe II			
Cilj 1	Sektor 1				Sektor 1 i Demokratija upravljanje	15 000 000		15 000 000	Kombinovano	15 000 000
	Akcija				Akcija 4 – „Podrška od strane EU reformi javne uprave u Crnoj Gori“	15 000 000		15 000 000	Direktno, IM IO	15 000 000
	UKUPNO					15 000 000		15 000 000		15 00 000

4 NAČIN SPROVOĐENJA I OPŠTA PRAVILA ZA POSTUPKE NABAVKE I DODJELE BESPOVRATNIH SREDSTAVA

DIREKTNO UPRAVLJANJE:

Ovaj program se sprovodi direktnim upravljanjem od strane Delegacija Unije u skladu sa članom 58 stav 1 tačka a Finansijske regulative i odgovarajućih odredaba njenih Pravila primjene.

Nabavke moraju biti u skladu s odredbama dijela dva, glava IV, poglavlje 3 Finansijske regulative br. 966/2012 i dijela dva, glava II, poglavlje 3 njenih Pravila primjene.

Procedure dodjele bespovratnih sredstava moraju biti u skladu s odredbama dijela dva glava IV poglavlje 4 Finansijske regulative br. 966/2012 i dijela dva glava II poglavlje 4 njenih Pravila primjene.

Na osnovu Finansijske regulative, djelovi jedan i tri Finansijske regulative se primjenjuju na eksterne akcije osim ako je drugačije propisano dijelom dva, glava IV.

Komisija može takođe koristiti usluge i robe na osnovu njenih okvirnih ugovora koji su zaključeni u skladu s prvim dijelom Finansijske regulative.

Tvining:

Projekti o tviningu uspostavljaju se u obliku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, kojim se uprave izabраниh država članica sporazumijevaju da obezbijede traženu ekspertizu iz oblasti javnog sektora u pogledu plaćanja tako nastalih troškova.

Ugovor može naročito predviđati dugoročni premještaj zvaničnika sa zadatakom da pruža usluge savjetovanja upravi države korisnice Ipe II kao rezidentni tvining savjetnik.

Sporazum o dodjeli tvininga sklapa se u skladu sa relevantnim odredbama dijela dva, glava IV, poglavlje 4 Finansijske regulative i dijela dva, glava II, poglavlje 4 njenih Pravila primjene. Djelovi jedan i tri Finansijske regulative i njenih Pravila primjene primjenjuje se na eksterne akcije izuzev ako je suprotno utvrđeno u dijelu dva, glava IV.

INDIREKTNO UPRAVLJANJE:

Dio ovog program se sprovodi indirektnim upravljanjem sa odgovornim strukturama osim države korisnice Ipe II u skladu sa članom 58 stav 1 tačka c Finansijske regulative i odgovarajućih odredaba njegovih Pravila primjene.

Opšta pravila za postupke nabavke i dodjele bespovratnih sredstava definisana su u Sporazumu o finansiranju i relevantnim sporazumima o delegiranju između Komisije i odgovornih struktura koje sprovode takvu akciju.

5 ORGANIZOVANJE PRAĆENJA UČINKA

Kao dio okvira za mjerenje učinka, Komisija prati i ocjenjuje napredak ka ostvarivanju konkretnih ciljeva koji su propisani u Regulativi o Ipi II na osnovu unaprijed utvrđenih, jasnih, transparentnih mjerljivih pokazatelja. Izvještaji o napretku iz člana 4 Regulative o Ipi II uzimaju se kao osnov za ocjenu rezultata podrške u okviru Ipe II.

Komisija će prikupiti podatke o učinku (indikatore procesa, rezultata i ishoda) iz svih izvora, koji će biti objedinjeni i analizirani radi praćenja napretka u odnosu na ciljeve i ključne tačke utvrđene za svaku akciju iz ovog programa, kao i Indikativni strateški dokument za datu državu.

U posebnom kontekstu indirektnog upravljanja od strane država korisnica Ipe II, Nacionalni koordinatori za Ipu (NIPAK) će prikupiti informacije o učinku akcija i programa (indikatore procesa, rezultata i ishoda) i koordinirati prikupljanje i izradu indikatora koji dolaze iz nacionalnih izvora.

Ukupni napredak će se pratiti na sljedeće načine: a) sistemom praćenja usmjerenog na rezultate (ROM); b) sopstvenim praćenjem od strane država korisnica Ipe II; c) samo-praćenjem koje vrše Delegacije EU; d) zajedničkim praćenjem od strane Generalnog direktorata za proširenje i država korisnica Ipe II, pri čemu usklađenost, dosljednost, djelotvornost, efikasnost i koordinaciju u sprovođenju finansijske podrške redovno prati Odbor za praćenje Ipe II, uz podršku Sektorskog odbora za praćenje, koji će obezbijediti postupak praćenja na nivou sektora.