



Vlada Crne Gore
Ministarstvo evropskih poslova

PREDLOG

Plan aktivnosti za ispunjavanje zahtjeva kohezivne politike

Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Podgorica, septembar 2025. godine

Sadržaj

1	Završno mjerilo 1.....	10
1.1	Faktori identifikovani za ocjenu zadovoljavajućeg nivoa implementacije sredstava EU pretpristupne podrške odobrenih za indirektno upravljanje	10
1.2	Sažetak faktora procjene	10
1.3	Procjena trenutne situacije.....	11
1.3.1	Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2014. godinu	12
1.3.2	Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2015. godinu	12
1.3.3	Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2016. godinu	12
1.3.4	Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu	12
1.3.5	Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2018. godinu	12
1.3.6	Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2019. godinu	12
1.3.7	Sektorski Operativni program za zapošljavanje, edukaciju i socijalkne politike 2015-2017 (SOPEES 2015-2017).....	12
1.3.8	PGS Program Crna Gora-Albanija 2014-2020.....	13
1.3.9	PGS Program Crna Gora-Kosovo 2014-2020.....	13
1.4	Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 1	14
1.5	Planirane akcije.....	14
2	Završna mjerila 2 i 3.....	15
2.1	Relevantni zahtjevi kohezivne politike	15
2.2	Procjena trenutne situacije.....	16
2.2.1	Planiranje u oblasti javnih politika	17
2.2.2	Višeslojno upravljanje.....	17
2.2.3	Konsultacije sa zainteresovanim stranama i javnošću.....	18
2.2.4	Makro-regionalne strategije.....	19
2.2.5	Kapaciteti za planiranje strateških projekata i investicija	20
2.2.6	Programiranje EU fondova	21
2.2.7	INTERREG programi.....	24
2.2.8	Sažetak učešća partnera u procesima strateškog planiranja i programiranja	24
2.3	Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 2 i završnog mjerila 3	28
2.4	Planirane akcije.....	29
2.4.1	Akcija ZM2.1. Studija o broju i obimu programa	29
2.4.2	Akcija ZM2.2 Samoprocjena o ispunjenju omogućavajućih uslova	30
2.4.3	Akcija ZM2.3 Metodologija za uspostavljanje partnerstva u okviru kohezivne politike.....	30
2.4.4	Akcija ZM2.4 Metodologija, detaljan plan i vremenski raspored za pripremu sporazuma o partnerstvu	31
2.4.5	Akcija ZM2.5 Izbor partnera za sporazum o partnerstvu u okviru kohezivne politike.....	31
2.4.6	Akcija ZM2.6 Analiza sektora/ciljeva kohezivne politike	31
2.4.7	Akcija ZM2.7 Analiza potreba za obukom za partnerstvo u kohezivnoj politici.....	32
2.4.8	Akcija ZM2.8 Program jačanja kapaciteta za partnerstvo u kohezivnoj politici	32
2.4.9	Akcija ZM2.9 Obuke/mentorstvo za izradu nacrtu sporazuma o partnerstvu	32
2.4.10	Akcija ZM2.10 Početna izrada nacrtu sporazuma o partnerstvu	32
2.4.11	Akcija ZM3.1. Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za finalizaciju sporazuma o partnerstvu i pripremu i finalizaciju programa kohezivne politike.	34
3	Završno mjerilo 4.....	35
3.1	Relevantni zahtjevi kohezivne politike	35
3.2	Procjena trenutne situacije.....	35
3.3	Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 4	36
3.4	Planirane akcije.....	36
3.4.1	Akcija ZM4.1 Studija o institucionalnom okviru za implementaciju kohezivne politike EU razmatrane sa Radnom grupom za Poglavlje 22	36
3.4.2	Akcija ZM4.2. Pravni okvir za implementaciju kohezivne politike	36
4	Završno mjerilo 5.....	37
4.1	Relevantni zahtjevi kohezivne politike	37
4.2	Procjena trenutne situacije.....	38

4.3	Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 5	39
4.4	Planirane akcije	39
4.4.1	Akcija ZM5.1 Koncept i metodologija za razvoj Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta, uključujući Obrazac za strategije organizacionog razvoja	39
4.4.2	Akcija ZM5.2 Smjernice za izradu Strategija organizacionog razvoja	40
4.4.3	Akcija ZM5.3 Analiza potreba za obukama za institucije identifikovane kao buduća tijela programa kohezije politike	40
4.4.4	Akcija ZM5.4 Priprema Programa za jačanje kapaciteta za institucije koje su identifikovane kao buduća Tijela programa kohezije politike	40
4.4.5	Akcija ZM5.5 Obuka/mentorstvo za izradu strategija organizacionog razvoja	40
4.4.6	Akcija ZM5.6 Model finansijskih nedostataka	40
4.4.7	Akcija ZM5.7 Izrada nacrt individualnih strategija organizacionog razvoja za institucije identifikovane kao buduća tijela programa kohezije politike	40
4.4.8	Akcija ZM5.8 Usvajanje individualnih strategija organizacionog razvoja od strane budućih tijela programa	40
5	Završno mjerilo 6	42
5.1	Relevantni zahtjevi kohezije politike	42
5.2	Procjena trenutne situacije	43
5.2.1	Nacionalna IT infrastruktura	44
5.2.2	Iskustvo u korišćenju ISU-a za koheziju politiku	45
5.2.3	Drugo relevantno iskustvo	45
5.3	Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 6	45
5.4	Planirane akcije	45
5.4.1	Akcija ZM6.1. Studija o uspostavljanju e-kohezije i Informacionog sistema za upravljanje	45
5.4.2	Akcija ZM6.2. Odluka o ISU arhitekturi	46
5.4.3	Akcija ZM6.3. Detaljan plan i vremenski raspored koji se tiče uspostavljanja sistema za monitoring i evaluaciju, uključujući uspostavljanje Informacionog sistema za upravljanje (ISU)	46
1	Zakonodavni okvir	48
1.1	Relevantni zahtjevi kohezije politike	48
1.1	Procjena trenutne situacije	49
1.1.1	Principi kohezije politike	49
1.1.2	Omogućavajući uslovi	54
1.1.3	Pravni okvir za implementaciju kohezije politike i uspostavljanje Evropskog grupisanja teritorijalne saradnje (EGTS)	54
1.2	Planirane akcije	54
1.2.1	Akcija 1.1. Uspostavljanje Partnerstva za koheziju politiku	54
1.2.2	Akcija 1.2. Pravni okvir i procedure za Evropsko grupisanje teritorijalne saradnje (EGTS)	55
1.2.3	Akcija 1.3. Pravni okvir za implementaciju kohezije politike	55
1.2.4	Akcija 1.4. Monitoring napretka i konačno usklađivanje sa omogućavajućim uslovima	56
2	Institucionalni okvir	57
2.1	Relevantni zahtjevi kohezije politike	57
2.1.1	RZO Čl. 69 Odgovornosti država članica	58
2.2	Procjena trenutne situacije	58
2.2.1	Tijela programa za implementaciju pretpristupnih sredstava	58
2.2.2	Postojeće procedure za upravljanje EU fondovima koje osiguravaju da se sva dokumenta neophodna za revizorski trag čuvaju u skladu sa zahtjevima okvira za internu kontrolu	60
2.2.3	Postojeći aranžmani koji osiguravaju efektivno ispitivanje žalbi koje se tiče Fondova	61
2.2.4	Planirana institucionalna struktura za implementaciju kohezivnih sredstava	61
2.3	Planirane akcije	62
2.3.1	Akcija 2.1 Studija institucionalne strukture za implementaciju kohezije politike EU i diskusija Radne grupe za Poglavlje 22	62
2.3.2	Akcija 2.2. Analiza finansijskih nedostataka	62
2.3.3	Akcija 2.3. Usvajanje revidirane Pregovaračke pozicije za Poglavlje 22	63
2.3.4	Akcija 2.4. Usvajanje pisanih sporazuma, koji preciziraju međusobne odnose između relevantnih tijela i organa	63
2.3.5	Akcija 2.5. Usvajanje Nacionalnih smjernica za Priručnike o procedurama	63

2.3.6	Akcija 2.6. Usvajanje Priručnika o procedurama.....	63
2.3.7	Akcija 2.7. Priprema Paketa za procjenu usklađenosti	63
3	Administrativni kapaciteti.....	64
3.1	Relevantni zahtjevi kohezije politike	64
3.2	Procjena trenutne situacije.....	65
3.2.1	Administrativni kapaciteti u javnoj upravi	65
3.2.2	Administrativni kapaciteti za EU Fondove.....	69
3.2.3	Kapaciteti aplikacija/korisnika EU Fondova.....	72
3.3	Planirane akcije.....	73
3.3.1	Akcija 3.1. Koncept i metodologija za Razvoj mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.....	73
3.3.2	Akcija 3.2. Analiza potreba za obukom za ekosistem kohezije politike	74
3.3.3	Akcija 3.3. Dizajn i isporuka Programa za jačanje kapaciteta za koheziju politiku.....	74
3.3.4	Akcija 3.4. Izrada i usvajanje individualnih strategija organizacionog razvoja za buduća Tijela programa kohezije politike	75
3.3.5	Akcija 3.5 Izrada i implementacije Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.....	75
4	Strateški okvir i Programiranje	76
4.1	Relevantni zahtjevi Kohezije politike.....	76
4.2	Procjena trenutne situacije.....	78
4.2.1	Procesi strateškog programiranja i konsultacija	78
4.3	Planirane akcije.....	90
5	Monitoring i Evaluacija	96
5.1	Relevantni zahtjevi kohezije politike	96
5.2	Procjena trenutne situacije.....	98
5.2.1	Monitoring.....	98
5.2.2	Evaluacija	100
5.2.3	Okvir učinka i metodologija za uspostavljanje Okvira učinka.....	102
5.3	Planirane akcije.....	103
6	Financijsko upravljanje i kontrola	109
6.1	Relevantni zahtjevi Kohezije politike.....	109
6.2	Procjena trenutne situacije.....	110
6.2.1	Financijska podrška iz Fondova	110
6.2.2	Sistem kontrole i upravljanja	111
6.2.3	Financijsko upravljanje i javna interna financijska kontrola.....	114
6.2.4	Podnošenje i ispitivanje računa i financijskih korekcija, nacionalno sufinansiranje	116
6.3	Planirane akcije.....	118
6.3.1	Akcija 6.1. Redovno podnošenje Godišnjih deklaracija o upravljanju za svaki Program koji se implementira u indirektnom upravljanju od strane Crne Gore	118
6.3.2	Akcija 6.2. Redovni monitoring otpuštenih sredstava iz IPA II financijskog okvira i planiranje sredstava iz IPA III prijavljenih EK.....	118
6.3.3	Akcija 6.3. Redovni monitoring ugovaranja sredstava iz IPA II financijskog okvira i planiranje sredstava iz IPA III, prijavljenih EK pod godišnjim i višegodišnjim programima	118
6.3.4	Akcija 6.4. Prevencija i identifikacija duplog finansiranja tokom implementacije EU sredstava na nivou zemlje i krajnjeg korisnika	118
6.3.5	Akcija 6.5. Nacionalni okvir Pojednostavljenih opcija troškova i finansiranja koje nije povezano sa troškovima	118
6.3.6	Akcija 6.6. Pravni okvir za implementaciju proporcionalnih financijskih korekcija	118
6.3.7	Akcija 6.7. Poboľšani pristup za Ugovorna tijela relevantnim informacijama za efektivniju verifikaciju upravljanja.....	119
6.3.8	Akcija 6.8. Uspostavljanje budžeta i fiskalnih pravila koja omogućavaju usklađivanje sa pravilima za opoziv po relevantnim Regulativama Kohezije politike.....	119
6.3.9	Akcija 6.9. Podsticanje Jedinstvenog revizorskog pristupa kako bi se izbjegle bespotrebno dupliranje između kontrola i opterećivanje korisnika.....	119
7	Vidljivost, transparentnost i komunikacija	121
7.1	Relevantni zahtjevi Kohezije politike.....	121
7.2	Relevantna završna mjerila.....	122

7.3	Procjena trenutne situacije.....	122
7.3.1	Vidljivost podrške iz Fondova.....	122
7.4	Planirane akcije.....	123
7.4.1	Akcija 7.1. Uspostavljanje jedinstvenog veb portala.....	123
7.4.2	Akcija 7.2. Koordinator za komunikaciju i službenici za komunikaciju programa.....	124
7.4.3	Akcija 7.3 Transparentnost implementacije Fondova, vidljivost obaveza i komunikacija o programima.....	124
7.4.4	Akcija 7.4 Smjernice za korisnike o obavezama vezane za vidljivost.....	124
7.4.5	Akcija 7.5 Akcije za komunikaciju i vidljivost.....	124
8	Statistika.....	126
8.1	Relevantni zahtjevi Kohezione politike.....	126
8.1.1	Informacioni sistem za kategorizaciju i drugi primjenjivi <i>acquis</i> o Teritorijalnim jedinicama za statistiku (TJZS) i regionalne i geoprostorne statističke informacije.....	127
8.2	Procjena trenutne situacije.....	128
8.2.1	Statistika povezana sa ekonomskim, socijalnim i teritorijalnim razlikama.....	128
8.2.2	Statistika povezana sa indikatorima Metodologije o alokaciji globalnih resursa po Državi članici 130	
8.3	Planirane akcije.....	131
8.3.1	Akcija 8.1 Priprema metodologija za predstavljanje glavnih razvojnih izazova Crne Gore, uzimajući u obzir ekonomski, socijalni i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti.....	131
8.3.2	Akcija 8.2. Statistički podaci neophodni prema Metodologiji o alokaciji globalnih kohezionih resursa po Državi članici se redovno proizvode.....	131
9	Aneksi.....	132
9.1	Ganttovi grafikoni.....	132
9.1.1	Aneks 1.1. – Ganttov grafikon za završna mjerila.....	132
9.1.2	Aneks 1.2. – Ganttov grafikon za Dugoročni plan aktivnosti.....	132
9.2	Aneks II: IPA Sistem kontrole i upravljanja i finansijskog upravljanja u Crnoj Gori.....	132
9.3	Aneks III: Programi jačanja kapaciteta.....	132
	Aneks II IPA Sistem za upravljanje i kontrolu i finansijsko upravljanje u Crnoj Gori.....	133
I.	Sistem za upravljanje i kontrolu.....	133
I.1.	Nacionalni pravni okvir kojim se reguliše IPA pod indirektnim upravljanjem (godišnji i višegodišnji programi, PGS programi).....	133
	IPA I.....	133
	IPA II.....	133
	IPA III.....	133
I.2.	Operativni aranžmani između IPA tijela i struktura pod indirektnim upravljanjem Crne Gore (Operativni sporazumi, Implementacioni sporazumi, Protokoli).....	134
	IPA I.....	134
	IPA II.....	134
	IPA III.....	135
I.3.	Opis IPA tijela i struktura pod indirektnim upravljanjem od strane Crne Gore.....	136
	IPA I.....	136
	IPA II.....	136
	IPA III.....	137
I.4.	Revizorsko tijelo.....	137
I.5.	Unutrašnja revizija.....	138
I.6.	Sistem za borbu protiv prevara (AFCOS).....	138
I.7.	Povjeravanje zadataka izvršenja budžeta i okvir osiguranja.....	139
	IPA II.....	140
	IPA III.....	140
I.8.	Broj službenika i zadržavanje službenika.....	141
	IPA II strukture (17 struktura).....	141
	IPA III strukture (12 struktura).....	141
I.9.	Odbijanje i obustava (2023-2024) dokumenata tokom ex-ante verifikacije u okviru IPA programa implementiranih u indirektnom upravljanju.....	141
II.	Finansijsko upravljanje.....	143

II.1. Informacije o ugovaranju i isplaćivanju (IPA II)	143
Godišnji akcioni program 2014.....	143
Godišnji akcioni program 2015.....	144
Godišnji akcioni program 2016.....	145
Godišnji akcioni program 2017.....	145
Godišnji akcioni program 2018.....	146
Godišnji akcioni program 2020.....	147
Sektorski operativni programi za obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu politiku (SOPEES 2015-2017)	148
Programi prekogranične saradnje Crna Gora-Albanija 2014-2020.....	148
Programi prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo 2014-2020	149
Prosječno vrijeme potrebno za dodjelu grant šema/ugovora.....	150
Provjere na licu mjesta (OTSC) za grant ugovore	150
II.4. Nepravilnosti i povraćaji	150
Annex II Programi za jačanje kapaciteta.....	154
Kaskadni pristup obuci	154
IPA III Uvodni program	155
IPA III Napredni program.....	156
Uvodni program za kohezionu politiku	157

Lista tabela

<i>Tabela 1. MP1: Planirane akcije za završno mjerilo 1</i>	<i>14</i>
<i>Tabela 2. MP2: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 2.....</i>	<i>32</i>
<i>Tabela 3. MP3: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 3.....</i>	<i>34</i>
<i>Tabela 4. MP4: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 4.....</i>	<i>37</i>
<i>Tabela 5. MP5: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 5.....</i>	<i>41</i>
<i>Tabela 6. MP6: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 6.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabela 7: Planirane akcije u okviru Poglavlja Zakonodavni okvir</i>	<i>56</i>
<i>Tabela 8: Planirane akcije u okviru Poglavlja Institucionalni okvir</i>	<i>63</i>
<i>Tabela 9: PPF sa NIPAK-om - Nalazi APO izvještaja</i>	<i>71</i>
<i>Tabela 10: Planirane akcije u okviru Poglavlja Administrativni kapaciteti.....</i>	<i>75</i>
<i>Tabela 11: Planirane akcije u okviru Poglavlja Strateški okvir i programi.....</i>	<i>93</i>
<i>Tabela 12: Planirane akcije u okviru Poglavlja Monitoring i evaluacija.....</i>	<i>106</i>
<i>Tabela 13: Planirane akcije u okviru Poglavlja Finansijsko upravljanje i kontrola</i>	<i>119</i>
<i>Tabela 14: Planirane akcije u okviru Poglavlja Vidljivost, transparentnost i komunikacija</i>	<i>125</i>
<i>Tabela 15: TJZS i LAJ klasifikacija za Crnu Goru.....</i>	<i>129</i>
<i>Tabela 16: Planirane akcije u okviru poglavlja Statistika</i>	<i>131</i>
TABELA 3: MODULI ZA JAČANJE KAPACITETA - IPA III NAPREDNI PROGRAM	156

Lista skraćenica

AAP	Godišnji akcioni program
AFCOS	Sistem za borbu protiv prevara
AL	Albanija
APO	Analiza potreba za obukama
AZŽS	Agencija za zaštitu životne sredine Crne Gore
BM	Mjerilo
CFCU	Direktorat za finansiranje, ugovaranje i implementaciju EU fondova za podršku
CJH	Centralna jedinica za harmonizaciju
DAP	Državni akcioni program

DAP	Dugoročni plan aktivnosti
DUS	Direktorat za upravljačku strukturu
EFRR	Evropski fond za regionalni razvoj
EGTS	Evropsko grupisanje teritorijalne saradnje
EK	Evropska Komisija
EKPP	Evropski kodeks ponašanja za partnerstvo u okviru evropskih strukturnih i investicionih fondova
EKPRN	Evropska Komisija protiv rasizma i netolerancije
EMNILJP	Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava
EMTJ	Evropska mreža tijela za jednakost
ESF+	Evropski socijalni fond plus
ETS	Evropska teritorijalna saradnja
EUSAIR	Strategija EU za Jadransko-jonski region
EUSDR	Strategija EU za Dunavski region
FFPA	Okvirni finansijski sporazum o partnerstvu
FPT	Fond za pravednu tranziciju
FWA	Okvirni sporazum
GANILJP	Globalna alijansa nacionalnih institucija za ljudska prava
HOS	Rukovodilac operativne strukture
IMDK	Indirektno upravljanje sa državom korisnicom
IPA	Instrument za pretpristupnu podršku
IPARD	Instrument za pretpristupnu podršku za ruralni razvoj
ISU	Informacioni sistem za upravljanje
KIU	Ključni indikator učinka
KOS	Kosovo ¹
LGBTIQ	Osobe koje se identifikuju kao lezbejke, gej, biseksualne, trans, interseks ili kvir
LRPVZ	Lokalni razvoj pod vođstvom zajednice
MEORRS	Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera
MEP	Ministarstvo evropskih poslova
MF	Ministarstvo finansija
MFI	Međunarodna finansijska institucija
MJU	Ministarstvo javne uprave
MNE	Crna Gora
MP	Mapa puta
NAO	Nacionalni službenik za ovjeravanje
NF	Nacionalni fond
NILJP	Nacionalna institucija za ljudska prava
NIPAK	Nacionalni IPA koordinator
NNZŠ	Ne nanijeti značajnu štetu
NPM	Nacionalni preventivni mehanizam za prevenciju torture
NSOR	Nacionalna strategija za održivi razvoj Crne Gore

¹ Ova oznaka se daje bez prejudiciranja stavova o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244 i Mišljenjem ICJ-a o deklaraciji nezavisnosti Kosova.

NT	Nacionalno tijelo
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacije civilnog društva
OEBS	Organizacija za bezbjednost i saradnju
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OLAF	Kancelarija Evropske komisije za borbu protiv prevara
OP	Operativni program
OTSC	Provjere na licu mjesta
OTSV	Verifikacije na licu mjesta
PGS	Prekogranična saradnja
PIU	Jedinica za implementaciju projekta
PoP	Priručnik o procedurama
POT	Pojednostavljene opcije troškova
PRAG	Praktični vodič za javne nabavke i donacije Evropske unije
PTFU	Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje
PTUP	Posredničko tijelo za upravljanje politikama
PUŽS	Procjena uticaja na životnu sredinu
ReSPA	Regionalna škola javne uprave
RT	Revizorsko tijelo
RZO	Regulativa o zajedničkim odredbama
SDGs	Ciljevi održivog razvoja
SIP	Sistem za informacije o projektu
SOR	Strategije organizacionog razvoja
SPO	Visoki programski službenik
SPUŽS	Strateška procjena uticaja na životnu sredinu
SRG	Sektorska radna grupa
SRR	Strategija regionalnog razvoja
SUK	Sistem upravljanja i kontrole
TZR	Tijelo za računovodstvo
UGT	Ugovorno tijelo
MJR	Ministarstvo javnih radova
ULJR	Uprava za ljudske resurse
UN	Ujedinjene nacije
UNCRPD	Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom
UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija
UPO	Upitnik potreba za obukama
UT	Upravljačko tijelo
VFO	Višegodišnji finansijski okvir
ZzS	Zahtjev za sredstva
ZZZCG	Zavod za zapošljavanje Crne Gore

Uvod

Predstavljanje detaljnog Plana aktivnosti i pratećeg rasporeda, kojim se utvrđuju jasni ciljevi i rokovi radi ispunjavanja zahtjeva koji proističu iz kohezivne politike EU, bilo je mjerilo za otvaranje Poglavlja 22. Plan aktivnosti za ispunjavanje ovih zahtjeva sačinjen je u avgustu 2015, nakon što je Evropski savjet u maju 2013. odobrio Izvještaj o detaljnom pregledu usklađenosti zakonodavstva i utvrdio ga kao mjerilo za otvaranje.

Pregovaračka pozicija Crne Gore dostavljena je Komisiji 27. juna 2016. Savjet je odobrio Zajedničku poziciju 6. juna 2017, a Poglavlje 22 je otvoreno 20. juna 2017.

Plan aktivnosti iz 2015. zasniva se na regulativama za ESI fondove za period 2014–2020. i sačinjen je prije finalizacije Vladine Pregovaračke pozicije. Sada je zastario, imajući u vidu pojednostavljenja koja donosi regulatorni okvir 2021–2027, kao i druge političke orijentacije i obaveze Unije.

Stoga su Vlada Crne Gore i Komisija dogovorile ažuriranje Plana aktivnosti.

Imajući u vidu da je od usvajanja Izvještaja sa skrininga prošlo više od 11 godina, od prethodnog Plana aktivnosti skoro 10 godina, a od otvaranja Poglavlja više od 7 godina, i pošto su se u međuvremenu u državama članicama pojavile nove najbolje prakse – poput izrade Mapa puta za jačanje administrativnih kapaciteta za kohezivnu politiku – iste su uzete u obzir pri ažuriranju Plana aktivnosti.

Plan aktivnosti predstavljen je u dva dijela: Mapa puta za ispunjavanje završnih mjerila (Odjeljak I) i Dugoročni plan aktivnosti (Odjeljak II), koji obuhvata sve aspekte pripreme i sprovođenja kohezivne politike, uključujući period nakon pristupanja, sa prilogima. Dugoročni plan ima osam poglavlja, od kojih svako sadrži specifične aktivnosti. U Aneksu I date su dvije tabele koje hronološki prikazuju aktivnosti iz Mape puta i Dugoročnog plana aktivnosti. Aneks II sadrži opis postojećeg sistema upravljanja i kontrole pretpristupnih fondova, kao i iskustvo i kapacitete u finansijskom upravljanju. Aneks III daje informacije o programima jačanja kapaciteta pripremljenim na osnovu Procjene potreba za obukama zaposlenih koji rade s fondovima EU.

Mapa puta za završna mjerila zasnovana je na pretpostavci da će svi koraci za njihovo privremeno zatvaranje biti okončani do sredine 2026, u skladu sa smjernicama Komisije. Iako datum pristupanja još nije utvrđen, pretpostavlja se da Crna Gora neće postati članica EU prije finansijske perspektive 2028–2034. Posljedično se trenutni propisi kohezivne politike neće primjenjivati, iako služe kao referenca za ovu verziju Plana aktivnosti. Radi utvrđivanja razumnih rokova, pretpostavlja se pristupanje EU 2028.

Uvažena je i činjenica da postoji značajna neizvjesnost u pogledu regulatornog okvira za period 2028–2034. Komisija je objavila svoje prijedloge za budući okvir kohezivne politike 16. jula 2025. U vrijeme sačinjavanja ovog dokumenta, Komisija je objavila samo Komunikaciju „Put ka sljedećem Višegodišnjem finansijskom okviru (VFO)²“, koja ističe ključne političke i budžetske izazove za novi VFO. Komunikacija ukazuje na potrebu za „osnaženom, modernizovanom politikom kohezije i rasta, u partnerstvu sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima“. U Komunikaciji se posebno navodi (str. 15):

„Novi pristup modernom budžetu EU treba u svojoj srži da sadrži:

- plan za svaku državu sa ključnim reformama i investicijama, usmjerenim na naše zajedničke prioritete, uključujući unaprjeđenje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ojačana politika kohezije i rasta sa regionima u svom centru mora biti dizajnirana i sprovedena u partnerstvu sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima.“*

Uzimajući to u obzir, vjerovatno će doći do značajnih promjena u budućem zakonodavnom okviru; pored toga, pravna sigurnost će biti obezbijeđena tek nakon usvajanja propisa, što je vrlo malo vjerovatno prije 2027. godine. Stoga, Plan aktivnosti treba posmatrati kao živi dokument, uzimajući u obzir aktuelnu debatu o budućnosti kohezivne politike i prijedloge Komisije za regulatorni okvir za fondove nakon 2027. godine (za period 2028–2034).

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_486

Mapa puta za ispunjavanje završnih mjerila za Poglavlje 22

1 Završno mjerilo 1

ZAVRŠNO MJERILO 1. Crna Gora treba da demonstrira zadovoljavajući nivo implementacije sredstava EU pretpristupne podrške, odobrenih za indirektno upravljanje, posebno za komponente i oblasti relevantne za buduću implementaciju ESI fondova.

1.1 Faktori identifikovani za ocjenu zadovoljavajućeg nivoa implementacije sredstava EU pretpristupne podrške odobrenih za indirektno upravljanje

Implementacija EU pretpristupne podrške je u toku i trenutno se sprovodi u okviru IPA II i IPA III finansijskih perioda.

Faktori utvrđeni za ocjenu implementacije EU pretpristupne podrške obuhvataju procjenu sistema upravljanja i kontrole uspostavljenih za implementaciju IPA-e i nivo apsorpcije IPA sredstava koja Crna Gora realizuje putem indirektnog upravljanja.

Kada je riječ o godišnjim akcionim programima i višegodišnjim operativnim programima, Crna Gora redovno vrši samoprocjenu sistema upravljanja i kontrole podnošenjem zahtjeva za povjeravanje zadataka izvršenja budžeta. U Izvještaju za 2024. godinu, Komisija konstatuje da je Vlada Crne Gore pokrenula proces jačanja svojih kapaciteta i osiguravajućih mehanizama za upravljanje programima IPA II i IPA III, te da je postupak podnošenja zahtjeva za povjeravanje upravljanja operativnim programima IPA III uznapredovao, ali mora biti završen u skladu s dogovorenim rokovima.

Odobrenje Komisije za zahtjeve za povjeravanje zadataka izvršenja budžeta za odobrene IPA programe koji se sprovode putem indirektnog upravljanja, kao i **redovno dostavljanje izjava o upravljanju od strane službenika za ovjeravanje, koje pružaju osiguranja propisana relevantnim sporazumima između Komisije i Vlade za svaki implementirani program**, potvrđuju da uspostavljeni sistem upravljanja i kontrole za programe u indirektnom upravljanju daje neophodne garancije u pogledu zakonitosti i pravilnosti osnovnih transakcija, namjenskog korišćenja sredstava i adekvatnosti, potpunosti i tačnosti podataka u godišnjim računima i finansijskim izvještajima ili izjavama.

Smatra se da visok stepen apsorpcije IPA sredstava odobrenih za indirektno upravljanje od strane Crne Gore u periodu 2014–2020 (prosječno 97 % od preko 115 miliona eura povjerenih sredstava EU tokom finansijske perspektive³) pokazuje sposobnost crnogorskih institucija i struktura da planiraju IPA podršku, osmisle grant šeme i odaberu projekte, te nesmetano sprovode tenderske procedure i proces ugovaranja kroz potpisivanje relevantnih ugovora i sporazuma. Shodno tome, implementacija završnog mjerila pratiće se i putem podataka o dodjeli ugovora i isplati IPA sredstava.

1.2 Sažetak faktora procjene

- Uvjeravanje o pravilnom funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole, potvrđeno relevantnim procjenama usklađenosti i revizorskim mišljenjima.

³ Informacija ne uključuje IPARD programme i sredstva koja oni uključuju.

- Pozitivan trend stopa ugovaranja IPA sredstava koja se implementiraju putem indirektnog upravljanja u okviru godišnjih i višegodišnjih IPA programa i programa prekogranične saradnje (za crnogorske partnere).
- Pozitivan trend stopa isplata IPA sredstava koja se implementiraju putem indirektnog upravljanja u okviru godišnjih i višegodišnjih IPA programa.

1.3 Procjena trenutne situacije

Iskustvo u pripremi zahtjeva za povjeravanje i osiguranje sprovođenja EU budžeta

Nacionalne IPA strukture u Crnoj Gori imaju značajno iskustvo u pripremi akreditacionih paketa i obezbjeđenja spremnosti postojećeg sistema za implementaciju IPA programa. Ovi procesi obuhvataju definisanje pravnog okvira, usvajanje međuinstitucionalnih sporazuma, izradu i usvajanje procedura, kao i obezbjeđivanje određenih garancija kroz procjenu institucionalnog okvira neophodnog za uspješnu realizaciju IPA programa u skladu sa sporazumima potpisanim između Evropske komisije i Crne Gore. Iskustvo je stečeno u okviru IPA I 2007–2013, IPA II 2014–2020, a dodatno se unaprjeđuje kroz IPA III 2021–2027. Akreditacioni paketi su pripremljeni za višegodišnje operativne programe, godišnje akcione programe, programe prekogranične saradnje i IPARD mjere u okviru odgovarajućih IPA perspektiva. U sklopu IPA III perspektive, aplikacije za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka podnijete su Evropskoj komisiji za dva godišnja akciona programa (2021. i 2024.), dva PGS programa i dva višegodišnja Operativna programa 2024–2027. Ministarstvo finansija – NAO/Struktura za upravljanje ima koordinacionu ulogu.

Stope ugovaranja i isplata IPA II sredstava sprovedenih putem indirektnog upravljanja sa Crnom Gorom (IUDK) u okviru godišnjih i višegodišnjih IPA i PGS programa

Dva ugovorna tijela trenutno dostavljaju dokumentaciju Delegaciji EU na ex-ante provjeru: Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU podrške (CFCU) i Ministarstvo javnih radova (MJR).

Direktorat za finansiranje, ugovaranje i implementaciju sredstava EU podrške (CFCU) je **Ugovorno tijelo** za osam programa finansiranih iz IPA II u režimu indirektnog upravljanja. **Ukupna vrijednost sredstava EU povjerenih CFCU-u iznosi 66,6 miliona eura**⁴. Ukupan broj ugovora koje je CFCU potpisao je 257. **MJR je Ugovorno tijelo** za pet IPA II programa finansiranih u indirektnom upravljanju. **Ukupna vrijednost sredstava EU povjerenih MJR-u iznosi 43,3 miliona eura**. Ukupan broj potpisanih ugovora od strane MJR je 50.

Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO) prati korišćenje EU sredstava pod indirektnim upravljanjem, i to iznos ugovorenih i isplaćenih sredstava u odnosu na ukupno odobrena sredstva, kao i povučene iznose pri zatvaranju zbog ušteda ostvarenih na osnovu potpisanih ugovora, ušteda nakon konačnog zatvaranja ugovora, kao i zbog propuštanja rokova za ugovaranje definisanih u Finansijskim sporazumima. U okviru IPA II ukupna stopa ugovaranja sredstava (bez PGS programa) iznosi 96,7%⁵. Stopa ugovaranja za programe prekogranične saradnje (PGS) je 90,71%. Sa više programa koji se još uvijek nalaze u fazi operativne realizacije, stope isplate na dan 31. 12. 2024. su sljedeće: i) svi programi: 86,24%; ii) godišnji i višegodišnji državni programi: 86,67%; iii) PGS programi: 83 %.

⁴ Čemu se dodaje 6.545.644,73 EUR doprinosa EU programima u okviru CAP2014, CAP2015, CAP2017 i CAP2020.

⁵ Stepem iskorišćenosti sredstava iz EU bio je približno 91% sredstava implementiranih u okviru Sektorske budžetske podrške (direktno upravljanje), mehanizma koji predviđa finansiranje koje nije povezano sa troškovima.

1.3.1 Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2014. godinu

Ukupan iznos raspoloživ za implementaciju IUDK bio je 25.561.408 eura, od čega je 21.288.220 eura predstavljalo doprinos EU. Sporazum o finansiranju između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 10. decembra 2015, dok je rok za ugovaranje istekao 10. decembra 2018. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 25.259.884 eura, što predstavlja **98,82 % sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznosila su 24.710.580 eura, odnosno **97,83 % ugovorenih sredstava**. Proces zatvaranja predmetnog programa je započet.

1.3.2 Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2015. godinu

Ukupan iznos raspoloživ za implementaciju IUDK bio je 3.272.161 eura, od čega je 1.684.580 eura predstavljao doprinos EU. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 3.098.902 eura, što predstavlja **94,70 % sredstava koja su bila na raspolaganju** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 3.098.902 eura, odnosno **100 % ugovorenih sredstava**. Treba naglasiti da su se u okviru ovog programa finansirale isključivo aktivnosti u vezi sa programima Unije. Proces zatvaranja datog programa je započet.

1.3.3 Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2016. godinu

Ukupan iznos raspoloživ za implementaciju IUDK bio je 15.730.316,43 eura, od čega je 13.028.926,43 eura predstavljao doprinos EU. Sporazum o finansiranju između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 22. decembra 2017, a rok za ugovaranje istekao je 22. decembra 2020. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 14.598.974,12 eura, što predstavlja **92,81 % sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 12.236.466,19 eura, odnosno **83,76 % ugovorenih sredstava**. U pogledu perioda sprovođenja Sporazuma o finansiranju, svi ugovori su okončani 2024. godine, poštujući rok za operativnu implementaciju.

1.3.4 Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu

Ukupan iznos raspoloživ za implementaciju IUDK bio je 16.924.199 eura, od čega je 13.511.103 eura predstavljao doprinos EU. Sporazum o finansiranju između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 17. decembra 2018, dok je rok za ugovaranje istekao 17. decembra 2021. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 15.819.932,21 eura, što predstavlja **93,48 % sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 13.707.284,07 eura, odnosno **86,65 % ugovorenih sredstava**. Rok za operativnu implementaciju je decembar 2025.

1.3.5 Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2018. godinu

Ukupan iznos raspoloživ za implementaciju IUDK bio je 37.816.014,34 eura, od čega je 24.539.137 eura predstavljao doprinos EU. Sporazum o finansiranju između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 2. decembra 2019, dok je rok za ugovaranje istekao 2. decembra 2022. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 38.927.493,03 eura, što prevazilazi **100 % sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa (zahvaljujući dodatnom nacionalnom doprinosu). Isplaćena sredstva iznose 30.080.571,55 eura, odnosno **77,27 % ugovorenih sredstava**. Rok za operativnu implementaciju je decembar 2025.

1.3.6 Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2019. godinu

Ukupan iznos raspoloživ za implementaciju IUDK bio je 11.238.234,94 eura, od čega je 2.385.734,94 eura predstavljao doprinos EU. Sporazum o finansiranju između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 28. avgusta 2020, dok je rok za ugovaranje istekao 28. avgusta 2023. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 9.294.523,81 eura, što predstavlja **82,70 % sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 7.741.187,18 eura, odnosno **83,29 % ugovorenih sredstava**. Rok za operativnu implementaciju je avgust 2026, u skladu sa potpisanim Sporazumom o finansiranju.

1.3.7 Sektorski Operativni program za zapošljavanje, edukaciju i socijalne politike 2015-2017 (SOPEES 2015-2017)

Ukupan iznos raspoloživ za implementaciju IUDK iznosio je 18.000.000 eura, od čega je 15.300.000 eura predstavljao doprinos EU. Prema Sporazumu o finansiranju, kraj perioda prihvatljivosti troškova bio je decembar 2023. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi **96,09 % sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa, dok isplaćena sredstva predstavljaju **81,50 % ugovorenih sredstava**.

1.3.8 PGS Program Crna Gora-Albanija 2014-2020

Ukupna vrijednost programa iznosila je 12.600.000 eura, od čega je 10.710.000 EUR predstavljao doprinos EU. Ukupno ugovoreni iznos bio je 9.059.307,48 eura. Ukupna stopa ugovaranja za period 2014–2020 iznosi 84,59 %. Na dan 31. 12. 2024. isplaćena sredstva od 7.322.101,76 eura predstavljaju 80,82 % ugovorenih sredstava. Završne deklaracije za PGS MNE-ALB 2014 i PGS MNE-ALB 2015 dostavljene su Evropskoj komisiji 2023. godine. Svi ugovori za programe PGS MNE-ALB 2016 i PGS MNE-ALB 2017 su okončani, dok za PGS MNE-ALB 2018, PGS MNE-ALB 2019 i PGS MNE-ALB 2020 svi ugovori još nijesu završeni.

1.3.9 PGS Program Crna Gora-Kosovo 2014-2020

Ukupna vrijednost programa iznosi 8.894.116,30 eura, od čega je 7.560.000 eura predstavljao doprinos EU. Ukupno ugovoreni iznos za period 2014–2020 bio je 7.514.147,77 eura, što predstavlja 99,39 % raspoloživih sredstava.

Na dan 31. 12. 2024. isplaćena sredstva od 6.433.824,70 eura predstavljaju 85,62 % ugovorenih sredstava. završne deklaracije za PGS MNE-KOS 2014 i PGS MNE-KOS 2015 dostavljene su Evropskoj komisiji 2024. godine. Svi ugovori za programe PGS MNE-KOS 2016 i PGS MNE-KOS 2017 su okončani, dok ugovori za PGS MNE-KOS 2018, PGS MNE-KOS 2019 i PGS MNE-KOS 2020 još nijesu završeni.

Odbijanje i suspenzija dokumenata tokom ex-ante verifikacije u sklopu IPA programa implementiranih indirektnim upravljanjem

Dva Ugovorna tijela trenutno dostavljaju dokumentaciju Delegaciji EU na ex-ante provjeru i to Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU podrške (CFCU) i Ministarstvo javnih radova (MJR).

Broj suspenzija i odbijanja smanjen je u 2024. u odnosu na 2023. godinu za oba Ugovorna tijela. Aneks II Plana aktivnosti sadrži detaljnu kvantitativnu i kvalitativnu analizu odbijanja i suspenzija po vrsti ugovora i proceduralnim koracima⁶. Analiza i naučene lekcije doprinijeće unaprjeđenju kvaliteta relevantnih dokumenata.

Upravljanje nepravilnostima i borba protiv prevare u cilju zaštite finansijskih interesa EU

Crna Gora preduzima sve neophodne mjere radi zaštite finansijskih interesa EU. Postupci upravljanja nepravilnostima primjenjuju se od strane svih nadležnih tijela i struktura u svim fazama procesa: prevencija nepravilnosti, otkrivanje nepravilnosti, naknadne procedure (npr. postupci utvrđivanja nepravilnosti), postupanje po utvrđenim nepravilnostima (npr. povraćaj sredstava), izvještavanje o nepravilnostima i naknadne procedure po prijavljenim nepravilnostima.

Službenici za nepravilnosti i njihovi zamjenici imenovani su u svim institucijama koje upravljaju sredstvima EU, kako bi se osigurala usklađena i dosljedna institucionalna praksa u izvještavanju o nepravilnostima. Sistem za borbu protiv prevara (AFCOS kancelarija) nalazi se u Ministarstvu finansija. Sve otkrivene nepravilnosti nadležna tijela evidentiraju u Sistem za upravljanje nepravilnostima (IMS), kojim upravlja Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF). Takođe je uspostavljen i sistem za prijavljivanje nepravilnosti (zviždači/uzbunjivači)⁷.

U okviru priprema za Poglavlje 32, završno mjerilo 3 predviđa da Crna Gora mora obezbijediti efikasnu i djelotvornu koordinaciju mjera za borbu protiv prevara, kako bi ispunila buduće obaveze iz člana 325(3)

⁶ Analiza naučenih lekcija proisteklih iz ex-ante kontrole dokumenata dostavljenih Delegaciji EU, period obuhvata: 1. januar – 31. decembar 2024. godine, pripremio Ministarstvo finansija/Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU podrške i Uprava za kapitalne projekte, februar 2025. godine. Podaci i analiza su sumirani u Aneksu II

⁷ Statistički podaci o nepravilnostima u okviru IPA II su predstavljeni u Aneksu II.

TFEU, kao i primjenu odredbi Regulative (EZ) br. 2185/96 o kontrolama i inspekcijama na licu mjesta koje sprovodi Evropska komisija, posebno obavezu pružanja podrške inspektorima Komisije. Crna Gora takođe mora prikazati konkretne rezultate saradnje sa Komisijom u vezi sa prijavljenim nepravilnostima i istragama koje uključuju sredstva EU.

Sve IPA strukture i nadležni tijela u Crnoj Gori posvećena su sprovođenju Akcionog plana u okviru Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima 2025–2028, sa ciljem zaštite finansijskih interesa Evropske unije.

1.4 Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 1

U okviru IPA III uspostavljene su nove institucije i strukture, uključujući Upravljačka tijela i Posrednička tijela, radi sprovođenja višegodišnjih Operativnih programa – Višegodišnjeg operativnog programa za životnu sredinu i klimatske promjene za Crnu Goru za period 2024–2027 i Višegodišnjeg operativnog programa za zapošljavanje i socijalnu inkluziju za Crnu Goru za period 2024–2027, koje je Evropska komisija odobrila u avgustu 2024. Noviteti u pogledu zadataka za neka od novoformiranih tijela predstavljaju izazov, iako dva od tri Posrednička tijela za finansijsko upravljanje imaju iskustvo u sprovođenju IPA sredstava u okviru IUDK-a.

Postepeni prelazak na ex-post kontrolne mehanizme u okviru višegodišnjih Operativnih programa IPA III zahtijeva jačanje sistema interne kontrole i procedura osiguranja kvaliteta, uz punu odgovornost i nadzor nacionalnih tijela nad postupcima javnih nabavki i dodjele grantova. Ovo bi trebalo da ubrza usklađivanje postojećih IPA struktura i nadležnih institucija sa administrativnim sistemima država članica EU koje koriste sredstva za podršku kohezionog fonda.

1.5 Planirane akcije

Sljedeće akcije su planirane radi postizanja zadovoljavajućeg nivoa implementacije završnog mjerila1:

Tabela 1. MP1: Planirane akcije za završno mjerilo 1

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resursi	Napomene	DAP oznaka
ZM.1.01.	Redovno podnošenje Izjava o upravljanju od strane nacionalnog službenika za ovjeravanje za svaki Program koji se sprovodi u indirektnom upravljanju od strane Crne Gore.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal1	Pismo o predaji.	Indikator			6.01.
	Redovno podnošenje Izjava o upravljanju od strane nacionalnog službenika za ovjeravanje za svaki Program koji se sprovodi u indirektnom upravljanju od strane Crne Gore.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal1	Pismo o predaji.	Indikator			6.01.
ZM.1.02.	Redovno praćenje isplate sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal2	Zadovoljavajuće stope isplate sredstava iz IPA II fondova, kako je prikazano u IPA aplikaciji.	Indikator			6.02.
	Redovno praćenje isplate sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal2	Zadovoljavajuće stope isplate sredstava iz IPA II fondova, kako je prikazano u IPA aplikaciji.	Indikator			6.02.
ZM.1.03.	Redovno praćenje ugovaranja sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal2	Zadovoljavajuća ugovorenost sredstava iz IPA fondova, prema izvještajima iz IPA aplikacije.	Indikator			6.03.

	Redovno praćenje ugovaranja sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal2	Zadovoljavajuća ugovorenost sredstava iz IPA fondova, prema izvještajima iz IPA aplikacije.	Prekretnica			6.03.
--	---	--	---------------	---	-------------	--	--	-------

2 Završna mjerila 2 i 3

ZAVRŠNO MJERILO 2. Crna Gora dostavlja Komisiji napredni i sveobuhvatni nacrt svog dokumenta Sporazuma o partnerstvu (PA), koji prikazuje aranžmane za usklađivanje sa strategijom Unije za pametan, održiv i inkluzivan rast, odabrane tematske ciljeve i glavne očekivane rezultate za svaki od ESI Fondova; dokument sadrži i okvirne naznake planiranog Operativnog programa, uključujući izvore finansiranja, kao i rezime procjene ispunjenosti relevantnih ex-ante uslovljavanja.

ZAVRŠNO MJERILO 3. Crna Gora dostavlja detaljan plan i raspored za finalizaciju svog PA i za pripremu i finalizaciju Operativnog programa. Ovaj plan treba da sadrži informacije o tome kako in a kojem nivou Crna Gora planira da organizuje proces programiranja, te o preciznoj ulozi i zadacima svih institucija uključenih na nacionalnom i regionalnom/lokalnom nivou.

Imajući u obzir da se završno mjerilo 2 i završno mjerilo 3 oba odnose na programiranje i usko su povezana, naredna analiza se odnosi na oba mjerila. Planirane aktivnosti, ipak, su odvojene kako bi se omogućio precizan monitoring progressa u ispunjenju oba završna mjerila.

2.1 Relevantni zahtjevi kohezije politike

Regulativa o zajedničkim odredbama (RZO) propisuje opšte zahtjeve za programiranje fondova kohezije politike, uključujući i šablon za sporazum o partnerstvu. Dodatni zahtjevi, specifični za fondove, utvrđeni su u pojedinačnim regulativama za svaki fond. Partnerstvo ima ključnu ulogu u programiranju kohezije politike, jer se sporazum o partnerstvu priprema uz uspostavljanje sveobuhvatnog partnerstva u skladu s Evropskim kodeksom za partnerstvo. Takođe se tokom čitave pripreme programa vodi računa o ravnopravnosti žena i muškaraca, uvođenju principa rodne ravnopravnosti i integraciji rodne perspektive; preduzimaju se odgovarajuće mjere za sprečavanje svake diskriminacije zasnovane na polu, rasnom ili etničkom porijeklu, vjeri ili uvjerenju, invaliditetu, starosnoj dobi ili seksualnoj orijentaciji, uz posebno uvažavanje pristupačnosti za osobe sa invaliditetom.

Sporazum o partnerstvu je strateški i sažet dokument koji, okvirno, ne bi trebalo da prelazi 35 stranica. Priprema se u skladu s Evropskim kodeksom za partnerstvo. Član 11 određuje sadržaj sporazuma o partnerstvu. Njegov sadržaj je znatno pojednostavljen u finansijskoj perspektivi 2021–2027, a u skladu s ciljem pojednostavljenja kohezije politike⁸ za ovaj period, sporazum o partnerstvu je jedinstven strateški dokument koji na nacionalnom nivou obuhvata sedam fondova podijeljenog upravljanja i postavlja aranžmane koordinacije između ovih fondova i drugih instrumenata EU. Sadrži manje detalja i manje opisa, ali ima više strukturnih podataka od sporazuma o partnerstvu za period 2014-2020. Nema preklapanja sadržaja između sporazuma o partnerstvu i programa.

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/new_cp/simplification-measures-final.pdf

Šablon se nalazi u **Aneksu II RZO**. Šablon za sve programe, osim INTERREG programa, nalazi se u **Aneksu V RZO**.

Integrirani teritorijalni razvoj može se podržati iz fondova EU nakon članstva putem teritorijalnih ili lokalnih razvojnih strategija.

Upravljačka tijela mogu obezbijediti programski doprinos iz jednog ili više programa postojećim ili novoosnovanim finansijskim instrumentima uspostavljenim na nacionalnom, regionalnom, transnacionalnom ili prekograničnom nivou i koji se sprovode direktno od strane, ili pod odgovornošću, Upravljačkog tijela, a koji doprinose ostvarivanju specifičnih ciljeva. Ovo mora biti zasnovano na ex-ante procjeni sačinjenoj pod odgovornošću Upravljačkog tijela.

Regulative specifične za fondove sadrže i odredbe relevantne za programiranje.

Posebno, EFRR može da podrži integrirani teritorijalni razvoj i poseban akcenat stavlja na rješavanje izazova nerazvijenih regiona i područja, naročito ruralnih zona i teritorija koje trpe ozbiljne i trajne prirodne ili demografske nepogodnosti. Član 11 (Održivi urbani razvoj) propisuje da se najmanje 8% sredstava EFRR-a na nacionalnom nivou, u okviru cilja „Investicije za rast i zapošljavanje“ (izuzev sredstava za tehničku pomoć), mora usmjeriti na održivi urbani razvoj zasnovan na teritorijalnim ili strategijama za lokalni razvoj pod vođstvom zajednice i usmjerenim na urbana područja, uključujući funkcionalna urbana područja.

Fond za pravednu tranziciju (FPT), uspostavljen prvi put za perspektivu 2021–2027, a doprinosi posebnom cilju omogućavanja regionima i stanovništvu da se suoče sa socijalnim, radnim, ekonomskim i ekološkim uticajima tranzicije ka ciljevima Unije za energiju i klimu do 2030. i klimatski neutralnoj ekonomiji do 2050, u skladu sa Pariskim sporazumom. FPT može da podrži samo aktivnosti koje doprinose sprovođenju teritorijalnih planova pravedne tranzicije. Države članice, u saradnji sa relevantnim lokalnim i regionalnim vlastima pogođenih teritorija, pripremaju jedan ili više teritorijalnih planova pravedne tranzicije koji obuhvataju jedno ili više najgore pogođenih područja, zasnovano na ekonomskim i socijalnim uticajima koji su rezultat tranzicije.

Regulativa o ESF+ objedinjuje tri fonda⁹ iz perioda 2014–2020 u oblasti zapošljavanja i socijalnih pitanja¹⁰.

Specifični ciljevi ESF+ u oblastima zapošljavanja i mobilnosti radne snage, obrazovanja i socijalne inkluzije, uključujući doprinos iskorjenjivanju siromaštva, doprinose ostvarenju političkog cilja „socijalnija i inkluzivnija Evropa koja primjenjuje Evropski stub socijalnih prava“. Regulativa propisuje minimalna izdvajanja ESF+ sredstava za socijalnu inkluziju (25%) i podršku najugroženijima (3%), kao i odgovarajuća sredstva za rješavanje dječjeg siromaštva¹¹ i zapošljavanja mladih¹². Takođe obuhvata podršku ESF+ za suzbijanje materijalne deprivacije.

Regulativa o ETS obuhvata pripremu, odobravanje i izmjene Interreg programa. Član 16 uređuje pripremu Interreg programa od strane država članica učesnica, trećih zemalja i partnerskih zemalja¹³, u saradnji sa partnerskim institucijama programa. Države članice učesnice, treće zemlje i partnerske zemlje moraju pisanim putem potvrditi svoju saglasnost sa sadržajem Interreg programa prije njegovog podnošenja Komisiji. Sadržaj INTERREG programa utvrđen je članom 17, a šablon je priložen kao Aneks Regulativi.

2.2 Procjena trenutne situacije

Dolje navedena procjena pokriva kapacitete za strateško programiranje i planiranje i kao takva je relevantna za završno mjerilo 2 i završno mjerilo 3.

⁹ Evropski socijalni fond (ESF), Fond evropske podrške za najugroženije (FEAD) i Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI).

¹⁰ Pored komponente zajedničkog upravljanja, koja je relevantna za ovaj Plan aktivnosti, on uključuje i komponentu Fond za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) pod direktnim i indirektnim upravljanjem.

¹¹ Države članice koje su imale prosječnu stopu djece mlađe od 18 godina izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti iznad prosjeka Unije za period između 2017. i 2019. godine, na osnovu podataka Eurostata, dodjeljuju najmanje 5% svojih resursa iz komponente ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja za podršku ciljanim akcijama i strukturnim reformama u cilju borbe protiv siromaštva djece.

¹² Države članice koje su imale prosječnu stopu iznad prosjeka Unije mladih od 15 do 29 godina koji nisu zaposleni, u toku obrazovanja ili u obuke u periodu od 2017. do 2019. godine, na osnovu podataka Eurostata, dužne su da za podršku zapošljavanju mladih izdvoje najmanje 12,5 % svojih sredstava iz ESF+ programa u okviru zajedničkog upravljanja za godine 2021. do 2027.

¹³ IPA III korisnik.

2.2.1 Planiranje u oblasti javnih politika

Crna Gora je uspostavila **snažan pravni okvir** za planiranje javnih politika, usklađen sa zahtjevima EU¹⁴. Zakon o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore”, br. 78/2018, 70/2021 i 52/2022) predstavlja osnovu za strukturisano planiranje politika i koordinaciju na različitim nivoima vlasti, obezbjeđujući usklađenost između nacionalnih strategija i lokalnih razvojnih planova, čime se unaprjeđuje implementacija politika i njihova efikasnost. Institucionalne strukture za koherentan sistem kreiranja politika su uspostavljene, a Generalni sekretarijat Vlade obezbjeđuje da se rodni i ekološki principi integrišu u sve politike.

Uredba o metodologiji i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata („Službeni list Crne Gore”, br. 54/2018) utvrđuje minimalne kriterijume kvaliteta za sve strateške dokumente koje usvaja Vlada Crne Gore. Ona propisuje postupak izrade strategija i programa koji predlažu interne i eksterne politike u datoj oblasti, a koje usvaja Vlada Crne Gore. Takođe određuje aktivnosti za implementaciju strateških dokumenata, postupke provjere njihove međusobne usklađenosti i usklađenosti sa planskim i strateškim dokumentima koji određuju opšte pravce razvoja Crne Gore, kao i sa finansijskim strateškim dokumentima. Uredba definiše modalitete praćenja sprovođenja strateških dokumenata i druga pitanja u vezi sa njihovom izradom i implementacijom¹⁵. Ključni principi za kreiranje politika utvrđeni Uredbom obuhvataju princip usklađenosti, princip finansijske održivosti, princip odgovornosti, princip saradnje, princip transparentnosti, princip kontinuiteta i princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja.

Uredbu prati i dodatno razrađuje Metodologija za izradu, pisanje i monitoring sprovođenja strateških dokumenata, koju sprovodi Generalni sekretarijat Vlade¹⁶. Ocjenjivanje predloženih strateških dokumenata obuhvata procjenu usklađenosti sa procesom evropskih integracija i ključnim politikama EU. Metodologija je nedavno ažurirana instrumentima za uvođenje principa rodne ravnopravnosti (2023)¹⁷, uključujući posebno raščlanjene vrijednosti pokazatelja praćenja po polu, gdje je primjenjivo, i procjenu eventualnih prepreka ili rizika iz rodne perspektive tokom sprovođenja. Kriterijumi za uključivanje zainteresovanih strana i javne konsultacije u pripremi strateških dokumenata i programa definisani su Metodologijom¹⁸. Uz podršku Uprave za ljudske resurse razvijen je poseban program obuke za strateško planiranje – sastoji se od šest modula – koji je do sada pohađalo 120 državnih službenika.

2.2.2 Višeslojno upravljanje

Crna Gora je uspostavila **relativno sveobuhvatan okvir za višeslojno upravljanje**, obezbjeđujući uključivanje lokalnih vlasti u nacionalno strateško planiranje. *Zakon o lokalnoj samoupravi* („Službeni list Crne Gore”, br. 002/18, 034/19, 038/20, 050/22, 084/22) propisuje obavezno učešće lokalnih tijela u izradi nacionalnih strategija. Ovim zakonom podstiče se saradnja između različitih nivoa vlasti, obezbjeđujući da se lokalne potrebe i prioriteti integrišu u nacionalne razvojne planove. Lokalne vlasti aktivno učestvuju u izradi, konsultovanju i sprovođenju strategija, doprinoseći koherentnom i inkluzivnom procesu kreiranja politika. Ministarstvo javne uprave je nadležni organ za lokalnu samoupravu, dok Zajednica opština ima ulogu predstavljanja lokalnih uprava pred centralnom vlašću i na međunarodnom nivou. Zajednica opština predstavlja sve lokalne uprave i finansira se od članarina i projektnih sredstava. Upravni odbor Zajednice čine predsjednici svih opština. U skladu sa svojim statutarnim zadacima, Zajednica opština olakšava višeslojno upravljanje, komunicira s lokalnim vlastima radi pribavljanja njihovih doprinosa i njihovog objedinjavanja; napominje se da sve lokalne uprave nijesu nužno dovoljno proaktivne. Prema navodima Zajednice opština, za konsultativni proces u pravilu se obezbjeđuje dovoljno vremena. Ipak, u najnovijem SIGMA izvještaju (2024)¹⁹ konstatuje se da se takve konsultacije u mnogim slučajevima nijesu sprovele posljednjih godina.

¹⁴ Kako je navedeno u najnovijem SIGMA izvještaju na str. 20, “U oblasti koordinacije i razvoja politika, Crna Gora ima nekoliko prednosti. Njene institucije centra vlasti (CoG) obavljaju svoju ulogu, odlučivanje Vlade je transparentno; sistem planiranja politika je dobro implementiran; i procedure za procjenu uticaja propisa (RIA) se poštuju.” https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html

¹⁵ Uredba ne pokriva strateška dokumenta koja usvajaju lokalne vlasti, ni dokumenta prostornog planiranja.

¹⁶ Metodologija i evalucionni obrasci su dostupni na <https://www.gov.me/clanak/sektor-za-koordinaciju-pracenje-uskladenosti-i-pracenje-sprovođenja-strategija-kojima-se-utvrđuju-javne-politike>

¹⁷ Podržao OEBIS u okviru Trećeg izdanja [543931.pdf \(osce.org\)](https://www.osce.org/files/migrations/543931.pdf).

¹⁸ Ovo uključuje formiranje ekspertskih radnih grupa, izbor predstavnika nevladinih organizacija za radne grupe, konsultacije sa zainteresovanim javnošću u početnoj fazi izrade nacrt, kao i održavanje javnih rasprava o nacrtu strateškog dokumenta.

¹⁹ Ibid.

Dalji razvoj višeslojnog upravljanja definisan je Strategijom reforme javne uprave (RJU) 2022–2026²⁰ i Strategijom regionalnog razvoja 2023–2027²¹.

Trenutno lokalna samouprava nema značajnu ulogu u prostornom planiranju i razvoju gradova, primarno zdravstvenoj zaštiti i bolnicama, niti u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju. Novi Zakon o lokalnoj samoupravi nalazi se u poodmakloj fazi i uspostaviće okvir za asimetričnu decentralizaciju i politipski model organizacije lokalne samouprave, u skladu s preporukama Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave²². Time se uvode gradovi kao jedinice lokalne samouprave koje će preuzeti šira ovlaštenja u oblastima kao što su predškolsko obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, socijalna i dječja zaštita i prostorno planiranje. Predloženi su i specifični i mjerljivi kriterijumi za sticanje statusa grada. Ovakav sistem postavlja snažnu osnovu za unaprjeđenje decentralizacije zasnovane na meritornosti, odgovornosti i dobrom upravljanju. Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave pokazala je da sve jedinice lokalne samouprave nijesu spremne za dalju decentralizaciju. Nacrt zakona dodatno naglašava proces evropskih integracija na lokalnom nivou, međuopštinsku saradnju, saradnju između centralnih i lokalnih vlasti i nadzor nad sprovođenjem propisa na lokalnom nivou.

2.2.3 Konsultacije sa zainteresovanim stranama i javnošću.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama i javne konsultacije sastavni su dio strateškog programiranja Crne Gore kako bi se osiguralo da se uzmu u obzir različite perspektive, čime se podstiču transparentnost i odgovornost. Postoje objedinjeni primjeri konsultacija sa zainteresovanim stranama u vezi sa **Programom ekonomskih reformi (ERP)**; njegovo pripremanje se odvijalo kroz sveobuhvatne konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama²³, čime se obezbjeđuje da su ekonomske politike inkluzivne i odraz razvojnih potreba zemlje, te da se uzimaju u obzir i rješavaju doprinosi i komentari zainteresovanih strana. Međutim, u Godišnjem izvještaju EK za 2024. (str.25) navodi se: „Vladin izvještaj iz avgusta 2023. ukazuje da ministarstva ne sprovode redovno javne konsultacije i da se široko koriste izuzeća. Pored toga, državna uprava ne ispunjava svoju obavezu da objavi godišnju listu zakona i strategija predviđenih za javnu raspravu, a portal za e-participaciju ne koriste građani i zainteresovane strane.“

Reformska agenda je predstavljala dodatni programski izazov za Crnu Goru, s obzirom na strogi programski okvir koji je postavio DG NEAR²⁴, nedostatak regulatorne jasnoće²⁵ i donekle kontradiktorna uputstva i informacije koje su tokom procesa upućivane NIPAK-u²⁶. Uprkos tome, NIPAK je uložio značajne napore da koordinira pripremu Reformske agende i osigura njeno adekvatno konsultovanje sa zainteresovanim stranama. Za pripremu Reformske agende uspostavljena je institucionalna Radna grupa koja obuhvata relevantne javne institucije za identifikovana područja politika. Unutar Radne grupe imenovana su 4 koordinatora za oblasti politika, po jedan za svaku oblast, uz podređene koordinate na sektorskom nivou za svaki sektor Reformske agende; oni su bili odgovorni za koordinaciju pripreme više reformi u sektoru. Predviđene su ciljne konsultacije sa zainteresovanim stranama kako bi se podržala izrada

²⁰ <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

²¹ <https://www.gov.me/dokumenta/0c37736f-0645-4737-87c1-02b1fb39fd32>

²² [3671cd6c-4d77-4159-a157-c3cdd879cbea](https://www.gov.me/dokumenta/3671cd6c-4d77-4159-a157-c3cdd879cbea)

²³ [Economic Reform Programme 2024-2026 \(www.gov.me\)](https://www.gov.me) Vidi Poglavlje 7 i Aneks III.

²⁴ Prvobitni vremenski okvir koji je DG NEAR predstavio zemljama Zapadnog Balkana predviđao je formalno podnošenje Reformske agende Komisiji i donošenje implementacionih odluka Komisije u aprilu 2024. godine; zaključno sa 30. septembrom 2024. godine, pet nacrti Reformske agende podnijeti Komisiji (uključujući i Crnu Goru) smatra se zreim i predstavljeno je IPA komitetu, o čemu su obaviješteni i komiteti Evropskog parlamenta AFET i BUDG.

https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/joint-committee-on-foreign-affairs-and-committee-on-budgets_20240930-1545-COMMITTEE-AFET-BUDG

²⁵ Regulativa je objavljena u Službenom listu 24. maja 2024. godine. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj>

²⁶ Različiti vremenski okviri, šabloni i uputstva/smjernice su bili dostavljeni tokom procesa, što je dovelo do dodatnog administrativnih opterećenja. Kao primjer, Excel tabela je poslata NIPAK-ovima nakon TAIEX događaja održanog 6. i 7. februara 2024. godine o Reformske agende; 12. marta su NIPAK-ovi putem imejla obaviješteni da koriste pojednostavljenu Excel tabelu, nakon što su mjesec dana radili na prethodnoj tabeli. U istom imejlu su obaviješteni da će do kraja marta DG NEAR "trebati Reformsku agendu (šablon u Word dokumentu) i priloženu pojednostavljenu tabelu sa reformama i koracima, usaglašenu prethodno sa delegacijama EU i relevantnim geografskim jedinicama DG NEAR-a".

Reformske agende i osiguralo da su relevantni akteri – lokalne vlasti, ekonomski i socijalni partneri i civilno društvo – u Crnoj Gori adekvatno konsultovani tokom izrade Reformske agende zemlje²⁷.

Identifikacija zainteresovanih strana zasnivala se na principu partnerstva utvrđenom za kohezionu politiku, kako je propisano Delegiranom Regulativom Komisije (EU) br. 240/2014 od 7. januara 2014. o Evropskom kodeksu za partnerstvo u okviru Evropskih strukturnih i investicionih fondova (u daljem tekstu EKPP), kako bi se obezbijedila uravnotežena zastupljenost svih strana. Pripremljena je onlajn anketa koja je poslata svim zainteresovanim stranama radi njihovog doprinosa finalizaciji prvog nacrtu. Međutim, uprkos namjeri crnogorskih vlasti da sprovedu konsultativni proces sa svim akterima, dinamičan proces, kratki rokovi i uputstva službi Komisije ograničili su konsultacije na poslovnu zajednicu, akademsku zajednicu i NVO sektor.

Uprkos sveobuhvatnom pravnom okviru, Crna Gora se suočava s **nekoliko izazova u pogledu razvoja politika i koordinacije**. Kako se navodi u Godišnjem izvještaju EK za 2024, potrebno je dodatno raditi na tome da integrisanje rodne²⁸ perspektive postane djelotvornije i praktičnije, uključujući i obuke za sve zainteresovane strane. Kada je riječ o životnoj sredini (str.82), „Crna Gora treba da obezbijedi institucionalnu strukturu koja će omogućiti koordinisano, strateško planiranje ulaganja u životnu sredinu i klimatske akcije“.

Iako su strateško programiranje i procesi konsultacija u Crnoj Gori dobro strukturirani i uopšteno usklađeni sa zahtjevima EU, što obezbjeđuje solidnu osnovu za rad na Poglavlju 22, jačanje institucionalnih kapaciteta i podsticanje kulture kontinuiranog unaprjeđenja ključni su za prevazilaženje ovih izazova. Jačanje administrativnih kapaciteta i obezbjeđivanje djelotvornog višeslojnog upravljanja, partnerskih mehanizama i uključenosti zainteresovanih strana biće presudno za uspješno programiranje kohezivne politike.

2.2.4 Makro-regionalne strategije

Crna Gora učestvuje u **Strategiji EU za dunavski region (EUSDR)** i **Strategiji EU za jadransko-jonski region (EUSAIR)**. Ministarstvo evropskih poslova koordinira makroregionalne strategije na nacionalnom nivou. Kod EUSAIR-a MEP radi zajedno sa Ministarstvom vanjskih poslova, dok je koordinacija EUSDR-a isključivo u nadležnosti MEP-a. Učešće Crne Gore u EUSDR-u podrazumijeva usvajanje lokalnih i nacionalnih politika u skladu sa strateškim dokumentima EUSDR-a, s fokusom na regionalni razvoj, ekonomski prosperitet i zaštitu životne sredine. Ključne nacionalne inicijative usklađene sa EUSDR-om uključuju Strategiju digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026, Akcioni plan za energetske efikasnost i Strategiju regionalnog razvoja Crne Gore 2023-2027.

Svijest o značaju EUSDR-a među glavnim nacionalnim akterima je porasla, naročito u planiranju i definisanju nacionalnih politika. Efikasno učešće nacionalnih zainteresovanih strana u sprovođenju EUSDR-a zahtijeva aktivnije uključivanje u sastanke Upravljačke grupe. Aktivnosti upravljanja koje sprovode Predsjedništva, Nacionalni koordinatori i Koordinatori prioritetnih oblasti dale su prioritet ugradnji EUSDR-a u programe finansirane iz EU, praćenju, evaluaciji, strateškim projektima, komunikaciji i jačanju kapaciteta. Revidirani Akcioni plan EUSDR-a, usvojen početkom 2020, olakšao je ugradnju EUSDR-a u EU programe, uspostavljanje novog sistema praćenja i jačanje komunikacije. Uprkos ovom napretku, Crna Gora se suočava s izazovima u finansiranju sprovođenja EUSDR-a, posebno jer nije koordinator nijedne prioritetne oblasti i nema pristup tehničkoj pomoći dostupnoj IPA zemljama u okviru EUSAIR-a. Nacionalni okvir praćenja oslanja se na dokumenta internih i eksternih aktera i godišnje posjete projektima radi praćenja.

Učešće Crne Gore u EUSAIR-u naglašava regionalnu saradnju i održivi razvoj, jačajući nacionalne kapacitete, infrastrukturu i regionalne veze. Ministarstvo evropskih poslova ima ključnu ulogu u ugradnji EUSAIR-a u nacionalne politike i finansijske okvire, organizujući događaje poput sastanka EUSAIR

²⁷ Potreba za konsultacijama sa zainteresovanim stranama je istaknuta od strane članova Evropskog parlamenta tokom predstavljanja prijedloga Regulative o uspostavljanju Instrumenta za reforme i rast za Zapadni Balkan Komitetima AFET i BUDG od strane Komisije u srijedu, 24. januara [Joint committee on Budgets and committee on Foreign Affairs - Multimedia Centre \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/afet-multimedia-centre/)

²⁸ U 2023. godini izvršene su izmjene Metodologije za izradu, nacrt i monitoring implementacije strateških dokumenata, kao što je prethodno navedeno, a OEBS je sproveo obuku. [OSCE Mission's comprehensive approach in supporting equality between men and women and gender mainstreaming in Montenegro's public administration work | OSCE](#)

Finansijskog dijaloga u julu 2023. i radionica o ubrzanju pristupanja EU kroz implementaciju EUSAIR-a. Aktivno učešće Crne Gore u upravljačkim strukturama i strateškim projektima²⁹ EUSAIR-a usklađuje nacionalne napore s makro-regionalnim ciljevima. Crna Gora takođe učestvuje u strateškom projektu EUSAIR Facility Point, koji podržava upravljanje i implementacija EUSAIR-a obezbjeđivanjem administrativne, tehničke i finansijske podrške. Ministarstvo evropskih poslova djeluje kao nacionalni koordinator, usklađujući nacionalne politike s ciljevima EUSAIR-a i služeći kao komunikaciona spona između crnogorskih aktera i tijela EUSAIR-a. Uključivanje državnih organa, lokalnih vlasti, NVO, akademske zajednice i privatnog sektora obezbjeđuje usklađenost nacionalnih interesa s regionalnim ciljevima i omogućava Crnoj Gori da ima koristi od zajedničkih napora. Ovakav inkluzivan pristup podstiče ugradnju različitih perspektiva i doprinosi uspjehu makro-regionalnih strategija. Crna Gora je koordinator stuba za Tematsku upravljačku grupu 1 – Plavi rast zajedno sa Grčkom, a novi koordinator stuba imenovan je u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u julu 2024. Sprovođenje i koordinacija EUSAIR-a u Crnoj Gori odvijaju se kroz Nacionalnu radnu grupu za implementaciju EUSAIR-a, koja uključuje predstavnike Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstva saobraćaja, Instituta za biologiju mora Univerziteta Crne Gore, Privredne komore i Nacionalne turističke organizacije. Pojačanu internu koordinaciju nadgleda Direktor za evropsku teritorijalnu saradnju u Ministarstvu evropskih poslova kako bi se obezbijedio doprinos Crne Gore revidiranom akcionom planu i veće vlasništvo.

2.2.5 Kapaciteti za planiranje strateških projekata i investicija

Savjet za javne investicije osnovan je u januaru 2024³⁰. godine kao dio novog institucionalnog okvira usmjerenog na unaprijeđenje planiranja javnih investicija, poboljšanje koordinacije i sprovođenje aktivnosti vezanih za Kapitalni budžet Crne Gore i druge projekte infrastrukturnog razvoja. Nadležnosti Savjeta obuhvataju: koordinaciju pripreme i realizacije projekata javno-privatnog partnerstva, podsticanje saradnje s međunarodnim finansijskim institucijama i investitorima u oblastima kao što su transport, pomorstvo, energetika, rudarstvo, zaštita životne sredine i ekonomski razvoj. Takođe nastoji da unaprijedi međunarodnu saradnju s organizacijama radi boljeg planiranja i realizacije kapitalnog budžeta. Dodatno, Savjet razmatra prijedloge infrastrukturnih, javnih i drugih kapitalnih projekata u ime resornih ministarstava, preporučuje infrastrukturne projekte međunarodnim finansijskim institucijama, međunarodnim organizacijama i potencijalnim partnerima radi obezbjeđivanja podrške za implementaciju i finansiranje.

Nacionalna jedinstvena lista prioriternih infrastrukturnih projekata (National Single Project Pipeline) posljednji put je kompletno ažurirana u decembru 2021. godine i služi kao okvir za predlaganje projekata za različite izvore finansiranja, uključujući i Evropsku komisiju u okviru Zapadnobalkanskog investicionog okvira (WBIF). Od 2024. godine, kako bi se osigurala snažna podrška, projekte predložene za finansiranje od strane Evropske komisije mora odobriti Savjet za javne investicije, a potom i Vlada. Jedinstvena lista prioriternih infrastrukturnih projekata u sektorima transporta i energetike ažurirana je krajem 2024. godine, s ciljem ispunjavanja završnog mjerila 2 za "Pregovaračko poglavlje 21 – Trans-evropske mreže".

Godišnji izvještaj Evropske komisije za 2024. preporučuje da Crna Gora „radi na kredibilnoj listi projekata, bez obzira na izvor finansiranja, uz uspostavljanje okvira za strateške sektorske orijentacije i politike, te poboljšanje pripreme, nabavke i realizacije projekata u skladu s EU i međunarodnim standardima“.

Novi mehanizam za finansiranje projekata iz kapitalnog budžeta je uspostavljen, čime je efektivno stavljena u funkciju jedinstvena Lista prioriternih kapitalnih projekata (*pipeline*) koja obuhvata i projekte opštinskih investicija³¹; izuzeti su samo projekti manjeg obima. Mehanizam propisuje uslove, kriterijume i bodovanje za ocjenjivanje kapitalnih projekata³². Dodatne informacije date su u Poglavlju 4 dugoročnog Plana aktivnosti.

Prepoznato je da efikasna koordinacija i prioritizacija infrastrukturnih projekata treba da se unaprijede, s posebnim fokusom na povećanje zrelosti projekata jačanjem institucionalnih kapaciteta, a ne isključivo oslanjanjem na projekte tehničke pomoći. Glavni izazovi uključuju ograničena sredstva i imperativ kapitalnih

²⁹ PORTODIMARE, ARIEL, ADRION 5 SENSES, i BlueMed inicijativa.

³⁰ Odluka o osnivanju Savjeta za javne investicije objavljena je u Službenom listu Crne Gore br. 2/2024. Njeno osnivanje dovelo je do raspuštanja Nacionalnog investicionog komiteta, koji je ranije bio zadužen za odobravanje Nacionalne jedinstvene liste projekata.

³¹ Odluka o izradi kapitalnog budžeta, SLužbeni list Crne Gore, br. 36/2024, 18. aprila 2024. godine.

³² Detaljno u Prilogu Poglavlje 4.

investicija u gotovo sve sektore koje je EU označila kao prioritete. U tom smislu, priprema zrele liste projekata koja se može finansirati kroz kohezionu politiku i obezbijediti efikasno korišćenje sredstava je od presudnog značaja. Stoga se uspostavljanje Jedinstvene liste prioriternih infrastrukturnih projekata finansirane iz kapitalnog budžeta smatra pozitivnim razvojem, posebno zato što uključuje i projekte na opštinskom nivou; dalji razvoj smjernica i podrške centralnim i lokalnim vlastima za pripremu i implementaciju projekata, uz uvažavanje specifičnih zahtjeva kohezivne politike³³ i budućeg finansiranja, od suštinskog je značaja.

Specifične obuke i Program jačanja kapaciteta za buduće korisnike (Akcija 3.3) takođe će obuhvatiti potrebe povezane s pripremom infrastrukturnih i projekata velikog obima.

U ovom kontekstu neophodno je ispuniti relevantne Tematske omogućavajuće uslove kako bi se obezbijedio pristup fondovima (vidjeti Poglavlje 1 Priloga ovom Planu aktivnosti), što takođe treba imati u vidu.

2.2.6 Programiranje EU fondova

Nacionalni IPA koordinator (NIPAK), uz podršku Kancelarije NIPAK-a, glavni je partner Evropske komisije za cjelokupan proces koordinacije programiranja, praćenja, evaluacije i izvještavanja o podršci iz IPA III. NIPAK nadgleda opštu koordinaciju IPA podrške i koordinira pripremu Strateškog odgovora (IPA III) i nacionalnih dokumenata za IPA programiranje.

Radi obezbjeđivanja sveobuhvatnog, efikasnog i efektivnog pristupa korišćenju IPA fondova, u skladu sa sektorskim pristupom predviđenim pod IPA II (2014–2020) uspostavljene su sektorske radne grupe koje čine relevantne javne institucije za određenu oblast politike, kao i predstavnici organizacija civilnog društva (OCD)³⁴, za koordinaciju razvojne podrške. One predstavljaju glavni mehanizam putem kojeg se upravlja i koordinira čitav proces IPA programiranja i obezbjeđuju osnovu za sektorske diskusije, djelotvorno učešće, konsultacije i koordinaciju relevantnih institucija.

Imajući u vidu IPA III, Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a uspostavilo je Sektorske radne grupe (SRG) za prozore 1-4³⁵ IPA III. Član 16 FFPA propisuje obavezu Vlade Crne Gore da obezbijedi da nadležni organi vlasti i zainteresovane strane – ekonomski, socijalni i ekološki partneri, organizacije civilnog društva i lokalne vlasti – budu pravovremeno konsultovani i da imaju pristup informacijama koje im omogućavaju značajnu ulogu u fazama dizajna, sprovođenja i praćenja programa koje podržava IPA III. Djelimično se to obezbjeđuje kroz SRG-ove koji okupljaju nadležne državne institucije, javna preduzeća, organe lokalne samouprave, razvojne partnere/donatore, međunarodne finansijske institucije i civilno društvo radi podsticanja saradnje i aktivnog učešća u planiranju i identifikaciji prioriteta za finansiranje iz IPA III podrške. Resorna ministarstva odgovorna za svaku SRG zadužena su da informišu partnere o nacionalnim prioritetima sadržanim u relevantnim planskim i programskim dokumentima, uključujući partnere u izradu Strateškog odgovora za IPA III koji definiše nacionalne prioritete za finansiranje, uključujući partnere u pripremu programskih dokumenata. Sastanci SRG-ova zakazuju se u skladu s kalendarom programiranja i po potrebi se održavaju na odlučujućem i na tehničkom nivou. Treba napomenuti da mehanizam SRG-ova nije koncipiran da u potpunosti prati EKPP, već se zasniva na zakonskim uslovima za IPA utvrđenim Okvirnim sporazumom za IPA II i FFPA-om za IPA III³⁶.

U skladu sa Programskim okvirom IPA III, bilateralne godišnje aktivnosti pripremaju se prema dvostepenom programskom postupku. U prvoj fazi priprema se strateški odgovor koji opisuje kako su njihove ukupne politike i sektorske strategije usklađene sa preporukama i zahtjevima specifičnih instrumenata politike procesa proširenja i kako bi predložene akcije doprinijele ciljevima Programskog okvira IPA III. Komisija zatim vrši prvi odabir aktivnosti koje su predstavili korisnici IPA-e na osnovu njihove političke relevantnosti.

³³ Kao što su princip "Ne nanosi značajnu štetu" i smjernice Evropske komisije o otpornosti investicija na klimatske promjene [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021XC0916\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021XC0916(03)).

³⁴ Objavljeni su pozivi za izražavanje interesovanja od strane organizacija civilnog društva (OCD), i sve OCD koje su ispunjavale uslove postavljene za učešće su uključene u aktivnosti Radne grupe za sektor. Sličan pristup primijenjen je za Odbor za monitoring IPA i sektorske odbore za monitoring IPA.

³⁵ Programski okvir IPA – prozor 1: Vladavina prava, osnovna prava i demokratija; prozor 2: Dobro upravljanje, usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, dobrosusjedski odnosi i strateška komunikacija; prozor 3: Zelena agenda i održiva povezanost; i prozor 4: Konkurentnost i inkluzivni rast.

³⁶ Iako Okvir za programiranje IPA III pominje da se za programiranje IPA III za period 2021-2027 treba pridržavati i Evropskog kodeksa ponašanja o partnerstvu, takva referenca ne postoji u FFPA koji je potpisan između Komisije i Vlade Crne Gore za IPA III.

Izabrane aktivnosti korisnici IPA III dalje razrađuju u kompletne akcijske dokumente. Komisija potom vrši drugi odabir na osnovu tehničke zrelosti. Samo one aktivnosti koje su dovoljno tehnički zrele smatraju se spremnim za usvajanje. Ovaj pristup programiranju revidiran je za period 2025–2027, gdje nije postojala prva faza, a ažurirani Strateški odgovor i Akcioni dokumenti pripremaju se paralelno.

U praksi, proces programiranja IPA III uglavnom nije pružio korisno iskustvo u pogledu priprema za programiranje u okviru kohezione politike niti se pokazao pogodnim za uspostavljanje partnerstva i potpuno participativnog pristupa programiranju, naročito kada je riječ o godišnjim akcijama. Ovo je prije svega posljedica kašnjenja u pokretanju programiranja, budući da je Programski okvir IPA III objavljen tek u decembru 2021, uspostavljanja proizvoljnih i često neizvodljivih rokova i promjena u pristupu koje nijesu bile u potpunosti razmotrene i usaglašene. To je dodatno pogoršano činjenicom da je Godišnji akcioni program IPA 2023 obuhvatao isključivo doprinos Paketu podrške energetici Zapadnog Balkana, usljed energetske krize izazvane ruskim ratom protiv Ukrajine, kao i time što je nacionalnim IPA koordinatorima (NIPAK) saopšteno da će programiranje IPA III podrške za 2025, 2026. i 2027. godinu biti obavljeno u jednoj, pojednostavljenoj vježbi, u kojoj je Komisija identifikovala ograničen broj prioritetnih oblasti i akcija za saradnju u periodu 2025–2027³⁷. Uz činjenicu da je pismo Komisije sa posebnim uputstvima za programiranje, uključujući programske prioritete za Crnu Goru, poslato 31. jula 2024, sa krajnjim rokom za dostavljanje dokumenata Komisiji 11. oktobra 2024, čime je Crnoj Gori ostavljeno 72 dana za implementaciju kompletnog procesa, jasno je da taj proces ne može da prati logiku programiranja u okviru kohezione politike. Dodatno, IPA programiranje ne obuhvata značajne oblasti koje podržavaju fondovi kohezione politike: infrastrukturni projekti velikih razmjera finansiraju se putem mehanizma WBIF, izvan logike programiranja fondova EU, što znači da je Crna Gora imala manje prilika za učenje kroz rad u oblasti konvergentnih prioriteta. Upotreba grant šema – glavnog mehanizma sprovođenja kohezione politike – bila je ograničena, a njihova primjena je dodatno obeshrabrivana za višegodišnje operativne programe IPA III 2024–2027, što je ponovo ograničilo mogućnosti za učenje kroz rad.

Značajan dio sredstava IPA-e namijenjen je Prozorima 1 i 2 koji nijesu povezani sa kohezionom politikom EU.

Za programiranje kohezijske politike od većeg je značaja stečeno iskustvo u višegodišnjem programiranju u okviru IPA III. To obuhvata pripremu višegodišnjih Operativnih programa za period 2024–2027, programe prekogranične saradnje između korisničkih zemalja IPA-e programirane kao višegodišnji programi koji pokrivaju cijeli period sprovođenja IPA III, kao i podršku za ruralni razvoj u okviru IPA III programiranu kao višegodišnji program koji obuhvata cjelokupan period implementacije IPA III.

Do kraja 2023. godine pripremljena su dva višegodišnja Operativna programa (OP) za period 2024–2027.

Konsultativni i participativni pristup primijenjen je od početnih faza pripreme višegodišnjeg Operativnog programa „Zapošljavanje i socijalna inkluzija“ 2024–2027, uz smisleno uključivanje ekonomskih i socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva. Formirana je Radna grupa koja uključuje predstavnike svih relevantnih zainteresovanih strana iz javne uprave, organizacija civilnog društva, socijalnih partnera i drugih zainteresovanih strana iz sektora zapošljavanja i socijalne politike, kako bi pružila pregled i komentare na uzastopne nacрте OP-a. Prvi sastanak Radne grupe 5. aprila 2023, na kojem je učestvovalo preko 40 relevantnih predstavnika/zainteresovanih strana, pokrenuo je proces zajedničke izrade OP-a. Proces izrade, koji su podržali eksperti angažovani kroz tehničku pomoć IPA 2020, obuhvatio je fokusirane pojedinačne konsultacije i zasebne sastanke sa relevantnim organima javne uprave i socijalnim partnerima, pored doprinosa Radne grupe³⁸.

Proces konsultacija za pripremu višegodišnjeg Operativnog programa „Životna sredina i klimatske promjene“ započeo je u periodu april–jun 2022, kada je revidiran Strateški odgovor za Prozor 3 (Održiva povezanost i zelena agenda), kroz nekoliko radnih sesija sa Sektorskom radnom grupom za Poglavlje 27. Sastanci i radne sesije sa ključnim akterima zaduženim za izradu i implementaciju OP-a sprovedeni su 2023. godine od strane nadležnog ministarstva, kao i konsultacije sa opštinama.

³⁷ Lansiranje IPA III 2025-2027 Note o programiranju Crna Gora, Ref.ARES(2024)5548182 datum 31/07/2024.

³⁸ Kao što je opisano u Operativnom programu [d92cfd3b-49c2-4ec5-9b70-470204f2244d](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3Ad92cfd3b-49c2-4ec5-9b70-470204f2244d) en (europa.eu)

Posebna pažnja posvećena je uključivanju partnera iz OCD-a kako bi se razmotrile njihove specifične potrebe. Članovi Radne grupe imali su priliku da ravnopravno učestvuju i daju prijedloge na OP, komentarišu radne materijale i predlože dopune i izmjene u okviru OP-a³⁹.

Što se tiče **programa prekogranične saradnje (PGS) sa drugim korisničkim zemljama IPA-e**, Crna Gora učestvuje u četiri bilateralna programa prekogranične saradnje: s Albanijom, Kosovom, Srbijom (sva tri programa u indirektnom upravljanju) i Bosnom i Hercegovinom (u direktnom upravljanju). Ministarstvo evropskih poslova (u vrijeme programiranja IPA III – Kancelarija za evropske integracije Vlade Crne Gore) zaduženo je za upravljanje programima teritorijalne saradnje u Crnoj Gori i koordinaciju procesa programiranja. Za sva četiri programa IPA III usvojen je zajednički pristup programiranju, uz podršku višekorisničkog projekta finansiranog od EU „Jačanje institucija za prekograničnu saradnju – JIPS Plus faza III“ (JIPS+3). Zajedničke radne grupe, s predstavnicima relevantnih državnih i lokalnih organa, formirane su 2020. godine radi pripreme Akcionog dokumenta svakog programa, a održane su i obuke za članove zajedničkih radnih grupa.

Proces programiranja sastojao se od sljedećih koraka:

- i) priprema smjernica za programiranje sa detaljima o koracima i aktivnostima koje treba preduzeti, te detaljnim planom za izradu programskog dokumenta
- ii) izrada nacrtu analize stanja i SWOT-a na osnovu unosa korisnika, sekundarnih izvora i naučenih lekcija
- iii) identifikacija ključnih potreba i izazova programskog područja
- iv) odabir tematskih prioriteta i razrada nacrtu strategije uključujući specifične ciljeve/ishode, rezultate/izlaze, aktivnosti i indikatore
- v) izmjene programa u skladu sa komentarima relevantnih Zajedničkih radnih grupa.

Konsultacije sa relevantnim tijelima/institucijama/nadležnim organima u Crnoj Gori na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i sa zainteresovanim stranama, sprovedene su u dvije ključne faze: i) Analiza stanja i SWOT za svaki program dostavljeni su nadležnim tijelima/institucijama u Crnoj Gori, a na osnovu dobijenih povratnih informacija izabrani/definisani su tematski prioriteti/specifični ciljevi; ii) Javne konsultacije održane su nakon izrade prvih nacrtu kako bi se prikupili komentari i doprinos o odabranim strategijama. Glavni izazovi utvrđeni tokom ovog procesa programiranja bili su ograničenje na samo dva tematska prioriteta koja se mogu uključiti u strategije programa (od devet koje je prvobitno definisala EK), ograničena motivacija relevantnih institucija/zainteresovanih strana u Crnoj Gori da učestvuju u procesu konsultacija, kao i spoljašnja ograničenja povezana sa restrikcijama zbog COVID-19, što je dodatno iskomplikovalo proces programiranja.

IPA III podrška za ruralni razvoj programira se kao višegodišnji program koji pokriva cijeli period sprovođenja IPA III. Obezbeđuje se na osnovu relevantnih prioriteta utvrđenih u Okviru za programiranje IPA III i strategijama poljoprivrede i ruralnog razvoja svakog korisnika IPA III. Proces programiranja IPARD III slijedi jasne smjernice DG AGRI-a, uključuje ex-ante evaluaciju i poštuje princip partnerstva primjenjiv na ovaj sektor. Imajući u vidu specifičnosti IPARD-a, za programiranje kohezivne politike posebno je značajan participativni pristup programiranju i uspostavljeno partnerstvo⁴⁰.

³⁹ Kao što je opisano u Operativnom programu [114e8f96-664e-4187-8140-b96761d4192b en \(europa.eu\)](https://eur01.safelinks.europa.eu/document/114e8f96-664e-4187-8140-b96761d4192b/en)

⁴⁰ IPARD III program, koji je Komisija usvojila 29. juna 2022. godine, pratio je proces konsultacija sa svim relevantnim stranama; resorno Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede uspostavilo je mehanizme za efikasnu unutar-ministarsku koordinaciju i konsultacije na početku programiranja, a formirana je i radna grupa sastavljena od predstavnika vlasti, tijela i socio-ekonomskih partnera, sa ciljem usmjeravanja procesa programiranja i pružanja komentara i prijedloga. Pored objavljivanja nacrtu programskog dokumenta na internet stranici Ministarstva i promocije putem društvenih mreža radi dobijanja komentara, radionice su održane u sjevernom, centralnom i južnom dijelu Crne Gore za više od stotinu poljoprivrednih proizvođača, predstavnika udruženja proizvođača i predstavnika lokalne samouprave. Konsultovani partneri su uključivali: relevantne javne organe i tijela, ekonomske, socijalne i ekološke partnere, poljoprivrednike i predstavnike industrije, lokalne samouprave – predstavljene od strane Zajednice opština Crne Gore, bilateralne i multilateralne donatorske organizacije, kao i akademske i istraživačke institucije, kao što je predstavljeno u poglavlju 13 IPARD Programa. Rezultati konsultacija su sumirani u Aneksu VII.

2.2.7 INTERREG programi

Ministarstvo evropskih poslova, koje djeluje u svojstvu Nacionalnog tijela (NT) u Crnoj Gori, ima centralnu ulogu u upravljanju i koordinaciji INTERREG programa. Nadležnosti NT obuhvataju stratešku koordinaciju, kroz nadgledanje usklađenosti INTERREG programa sa nacionalnim razvojnim prioritetima i propisima EU, te programiranje i planiranje, posredstvom facilitiranja izrade samih programa.

Kada je riječ o uravnoteženom učešću partnera i zainteresovanih strana u procesu programiranja i konsultacija, treba imati u vidu da je Crna Gora mala, centralizovana država bez regiona; samo kao primjer, u okviru programa IPA PGS Hrvatska – Bosna i Hercegovina – Crna Gora, svega 8,6 % stanovništva programa nalazi se u Crnoj Gori, što utiče na brojčanu zastupljenost⁴¹. Takođe, ograničenja povezana sa COVID-19 pandemijom uticala su na programiranje za perspektivu 2021-2027. Na primjer, program Južni Jadran pripremljen je isključivo putem onlajn konsultacija, sa 101 učesnikom na fokusiranim sastancima, 136 učesnika na događaju javne konsultacije, 88 i 112 učesnika na onlajn javnim konsultacijama, te 475 ispitanika koji su odgovorili na evaluaciona pitanja upućena svim korisnicima iz perioda 2014-2020⁴².

Što se tiče INTERREG B programa⁴³, Crna Gora je učestvovala u programiranju Interreg Euro-Med, Interreg Dunavska regija i Interreg IPA Adrion za perspektivu 2021-2027. U tim slučajevima, nacionalna tijela odgovorna su za organizovanje i omogućavanje nacionalnog partnerstva i uključivanja zainteresovanih strana; to se sprovodi različitim modalitetima u zavisnosti od administrativne strukture (centralizacija, decentralizacija, regionalizacija nadležnosti) i broja zainteresovanih aktera na teritoriji. U Crnoj Gori predstavnici Zajednice opština imali su značajnu ulogu u procesu programiranja PGS i Interreg programa. Iako nije bila uključena u programiranje INTERREG C programa za period 2021-2027, Crna Gora sada učestvuje u tim programima⁴⁴, tako da će moći da bude dio narednog programskog ciklusa.

Kroz konsolidovano iskustvo u razvoju programa, posebno onih prekograničnih sa državama članicama, crnogorske vlasti stekle su dragocjeno iskustvo i bolje razumijevanje procesa zajedničkog programiranja.

2.2.8 Sažetak učešća partnera u procesima strateškog planiranja i programiranja

Kao što je prethodno prikazano, Crna Gora je uspostavila **relativno sveobuhvatan okvir za višeslojno upravljanje**, obezbjeđujući uključivanje lokalnih vlasti u nacionalno strateško planiranje, dok je uloga zainteresovanih strana i partnera u izradi strateških dokumenata normativno propisana, iako u praksi ovaj mehanizam treba dodatno unaprijediti. Uloga Zajednice opština u podršci koordinaciji između centralne i lokalne uprave dobro je uspostavljena i funkcioniše, ali je nivo angažmana lokalnih samouprava različit.

Program ekonomskih reformi redovno prolazi kroz pun proces konsultacija i sadrži transparentnu analizu doprinosa zainteresovanih strana. Uključivanje partnera u programiranje fondova EU postepeno je unaprijeđeno, naročito u okviru višegodišnjih programa, iako su potrebni dodatni napor. Crna Gora je imala koristi od konsolidovanih praksi u INTERREG programiranju tokom uzastopnih finansijskih perspektiva.

2.2.8.1 Strateško planiranje teritorijalnog i lokalnog razvoja

Pravni okvir za politiku regionalnog razvoja uređen je Zakonom o regionalnom razvoju, koji definiše ciljeve politike regionalnog razvoja, principe podsticanja regionalnog razvoja, regije, dokumenta politike regionalnog razvoja, kao i klasifikaciju jedinica lokalne samouprave (opštine) prema Indeksu regionalnog razvoja i Indeksu konkurentnosti, podsticajne mjere, izvore finansiranja regionalnog razvoja i druga pitanja.

Opredijelivši se za politiku zasnovanu na principu „odozdo nagore“, Vlada Crne Gore posmatra opštine kao glavne aktere razvoja, s namjerom da lokalne potrebe budu među nacionalnim prioritetima, dok opštine

⁴¹ Kao što je navedeno u Programu, onlajn anketa je distribuirana u maju 2021. godine na 977 imejl adresa, sa liste sastavljene u saradnji sa Nacionalnim vlastima; od 192 odgovora na upitnik, 90 odgovora je bilo od strane hrvatskih zainteresovanih strana, 83 odgovora od zainteresovanih strana iz Bosne i Hercegovine, i 19 od crnogorskih zainteresovanih strana. [Interreg-VI-A-IPA-Croatia-Bosnia-and-Herzegovina-Montenegro version-1.1.pdf \(interreg-hr-ba-me.eu\)](https://www.italy-albania-montenegro.eu/sites/default/files/2022-09/Interreg_IPA_South_Adriatic_C%282022%296940_v1_2_26092022.pdf)

⁴² https://www.italy-albania-montenegro.eu/sites/default/files/2022-09/Interreg_IPA_South_Adriatic_C%282022%296940_v1_2_26092022.pdf Poglavlje 4.

⁴³ Transnacionalna saradnja na širim transnacionalnim teritorijama ili oko morskih basena, koja uključuje nacionalne, regionalne i lokalne programske partnere u državama članicama, trećim zemljama i partnerskim zemljama i prekomorskim zemljama i OCT, u cilju postizanja višeg stepena teritorijalne integracije – Član 3. stav 2. ETS Regulative.

⁴⁴ Uključujući posmatrača u ESPON-u.

istovremeno preuzimaju odgovornost za kreiranje lokalne ekonomske politike. Stoga Zakon o regionalnom razvoju obavezuje sve opštine da pripreme budžetirani Strateški plan razvoja, dok Ministarstvo nadležno za ekonomski (sada regionalni) razvoj uređuje, prati i podržava ovaj proces.

Javna rasprava o novom Zakonu o regionalnom razvoju je završena⁴⁵.

Finalni Izvještaj o sprovođenju Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2014–2020 ukazuje na prilično nizak nivo realizacije planiranih aktivnosti: samo 36% aktivnosti je u potpunosti sprovedeno, 30% djelimično, dok 25% nije uopšte realizovano. Posmatrano po regijama, najveći broj potpuno i djelimično realizovanih projekata zabilježen je na sjeveru. Ključni problemi bili su: nekompletna projektna dokumentacija i neriješeni imovinsko-pravni odnosi; duge tenderske procedure za pojedinačne infrastrukturne investicije; procedure za izdavanje raznih dozvola i saglasnosti; promjene u obimu i strukturi investicija; kao i složene procedure odobravanja i sprovođenja programa koje finansira EU i drugi donatori. Dodatno, implementaciju tokom 2020. otežale su mjere zaštite javnog zdravlja zbog pandemije COVID-19. Strategija nije odgovorila na problem depopulacije, gdje se negativan trend u sjevernoj regiji nastavio, niti je generalno značajno smanjila razliku u nivou razvoja među opštinama.

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore za period 2023–2027⁴⁶ (SRR) i prateći Akcioni plan za 2023. usvojeni su na sjednici Vlade 6. jula 2023. Cilj Strategije je smanjenje nezaposlenosti, siromaštva i migracija iz sjeverne regije te jačanje fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Vizija definisana SRR-om 2023–2027 jeste uravnoteženiji regionalni razvoj „po mjeri čovjeka“, zasnovan na konkurentnosti, inovacijama, unaprjeđenju ljudskog kapitala, digitalizaciji, dekarbonizaciji i socijalnoj uključenosti. Ipak, budući da je Crna Gora jedinstvena TJZSI, TJZSII i TJZSIII regija, regionalna dimenzija svodi se na subnacionalne razlike na nivou opština. Izvještaj o implementaciji SRR Akcionog plana za 2023. pokazuje viši nivo sprovođenja u odnosu na prethodnu Strategiju: 89% planiranih aktivnosti je u potpunosti ili djelimično realizovano. Kašnjenja pri početku realizacije preostalih aktivnosti uglavnom su povezana s organizacionim i kadrovskim promjenama usljed formiranja nove Vlade, dok su kašnjenja tokom implementacije nastala zbog: nedostatka administrativnih kapaciteta zbog promjene personala i organizacija; zahtjeva za dodatnim radom tokom implementacije projekta; neadekvatnog planiranja i neblagovremenih započinjanja aktivnosti; složenih procedura javnih nabavki; nerazriješenih imovinsko-pravnih odnosa i eksproprijacija; nedostatka finansijskih sredstava za realizaciju aktivnosti; nedostatka planske dokumentacije; nepoštovanja rokova od strane izvođača; nepredviđenih okolnosti i loših vremenskih uslova za izvođenje građevinskih radova; itd. Neke aktivnosti nijesu u potpunosti realizovane zbog nezainteresovanosti krajnjih korisnika, posebno kada je riječ o zajedničkoj saradnji.

Revizija SRR-a planirana je za 2025. godinu.

Zakonom je uspostavljen Indeks regionalnog razvoja koji procjenjuje nivo razvijenosti na opštinskom nivou i može poslužiti kao osnova za teritorijalne analize. Takođe se na opštinskom nivou⁴⁷ izrađuje i Indeks konkurentnosti.

Planirano je da se 2025. izvrši revizija metodologija za Indeks regionalnog razvoja i Indeks konkurentnosti; to će biti urađeno i u cilju stvaranja važnog alata za implementaciju programa finansiranih iz fondova EU poslije pristupanja. Indikativno, ova revizija će podržati teritorijalne analize za programiranje i omogućiti nijansirani pristup prioritizaciji projekata, određivanju stopa sufinansiranja i obezbjeđivanju podrške za predfinansiranje, čime će se doprinijeti smanjenju teritorijalnih razlika⁴⁸.

2.2.8.2 Pravedna tranzicija

Usvajanjem UN Agende 2030 i naknadnom ratifikacijom Pariškog sporazuma 2017. godine, Crna Gora se obavezala da smanji ukupne nacionalne emisije gasova sa efektom staklene baste (GNG). Na sjednici Ministarskog savjeta Energetske zajednice u decembru 2022. dogovoreno je da se ukupne nacionalne emisije gasa sa efektom staklene bašte do 2030. godine smanje za 55 % u odnosu na baznu 1990. godinu. Kako je energetska sektor najveći emiter GNG-a u Crnoj Gori, mjere dekarbonizacije prvenstveno su

⁴⁵ <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-regionalnom-razvoju>

⁴⁶ [Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2023-2027 \(www.gov.me\)](https://www.gov.me/clanak/strategija-regionalnog-razvoja-crne-gore-2023-2027)

⁴⁷ Indeks konkurentnosti je složen indikator zasnovan na 143 indikatora, i to: 110 statističkih i 33 anketna faktora, strukturisanih u osam klastera (pod-faktora), koji čine dva faktora konkurentnosti: poslovno okruženje i poslovni sektor, u skladu sa Regulativom o metodologiji za izračunavanje Indeksa konkurentnosti jedinica lokalne samouprave..

⁴⁸ Uspješan primjer u tom smislu može se vidjeti u Hrvatskoj.

usmjerene na ovaj sektor. Ostvarivanje navedenog cilja uticaće na životni standard, naročito u pljevaljskom regionu, koji zavisi od Rudnika uglja i Termoelektrane.

Nacrt Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana, sa revidiranim ciljevima, u finalnoj je fazi usaglašavanja sa Energetskom zajednicom.

Radi obezbjeđivanja pravedne tranzicije⁴⁹ za pljevaljski region bogat ugljem, Vlada Crne Gore je, prethodno, putem Nacionalnog savjeta za održivi razvoj i Kancelarije za održivi razvoj/Generalnog sekretarijata Vlade, preduzela više koraka. U okviru Nacionalnog savjeta za održivi razvoj formirana je Radna grupa za pravednu tranziciju u čijem sastavu se nalaze predstavnici nadležnih resornih ministarstava, opštine Pljevlja, Privredne komore, elektroenergetske kompanije, rudnika uglja, termoelektrane, sindikata, Agencije za zaštitu životne sredine, univerziteta, državnih fondova, Zavoda za zapošljavanje, medija, nezavisnih stručnjaka, civilnog društva, međunarodnih partnera i Evropske komisije. Zadaci radne grupe obuhvataju: sprovođenje socio-ekonomske analize pljevaljskog regiona bogatog ugljem i procjenu potencijalnih efekata postepenog smanjenja zavisnosti od uglja na opštinu Pljevlja, izradu nacionalne mape puta za pravednu tranziciju, uspostavljanje saradnje i razmjenu iskustava sa donosiocima politika i zainteresovanim stranama na lokalnom i nacionalnom nivou, promociju pitanja pravedne tranzicije, te organizovanje stručnih događaja o pravednoj tranziciji i klimatskoj neutralnosti.

Nakon izrade Socio-ekonomske dijagnostike pljevaljskog regiona⁵⁰ pripremljena je Mapa puta za pravednu tranziciju Crne Gore s ciljem da se razvije dugoročni strateški pristup čiji je glavni cilj ostvarivanje pravedne tranzicije ka klimatskoj neutralnosti u Crnoj Gori. Mapa puta je izrađena na participativan, transparentan i inkluzivan način, uz uključivanje stavova, briga i preporuka zainteresovanih strana, pri čemu je Radna grupa za pravednu tranziciju u okviru Nacionalnog savjeta za održivi razvoj pružala konkretne savjete i rukovodila procesom.

Mapa puta za pravednu tranziciju se fokusira na pet strateških ciljeva:

- saradnja između političkih nivoa i zainteresovanih strana;
- zapošljavanje, (pre)obuka i obrazovanje;
- dekarbonizacija, energetska miks i energetska efikasnost;
- ekonomski razvoj i diverzifikacija;
- rodna ravnopravnost i inkluzija mladih.

Implementacija Mape puta biće detaljno razrađena u predstojećim akcionim planovima⁵¹, a dodatne informacije date su u poglavlju 4 dugoročnog Plana aktivnosti.

Kancelarija za održivi razvoj pri Generalnom sekretarijatu, kao Sekretarijat Nacionalnog savjeta za održivi razvoj, uz podršku UNDP-a pokrenula je nacionalni Dijalog o pravednoj tranziciji. Do sada su održana dva nacionalna dijaloga: prvi u martu 2023. u Podgorici, a drugi u martu 2024. u Pljevljima, okupivši širok spektar zainteresovanih strana na državnom nivou. Od juna 2025. ukupnu koordinaciju i planiranje procesa pravedne tranzicije preuzima novoformirani Savjet za pravednu tranziciju, kojim predsjedava ministar energetike i rudarstva.

2.2.8.3 Urbani razvoj

Iako se Crna Gora programu URBACT IV priključila tek 2023. godine, crnogorske opštine Berane, Bijelo Polje i Budva već sprovede četiri projekta u okviru jedne od URBACT akcija – Mreže za planiranje akcija (APN). Rad APN-ova povezan je s Evropskom urbanom inicijativom, konkretno s razvojem kapaciteta gradova da zajednički osmišljavaju integrisane urbane akcione planove. Tri opštine realizuju projekte koji se odnose na klimatsku akciju, urbano planiranje, lokalnu ekonomiju i društvenu koheziju. Njihov cilj je da obezbijede bolje uslove života za građane, predvode transformativne promjene ka zelenijim i klimatski

⁴⁹ Na inicijativu UNDP-a, proces pravedne tranzicije za Crnu Goru započeo je 2021. godine uz finansijsku podršku Vlade Slovačke Republike (Slovak Aid).

⁵⁰ <https://www.undp.org/montenegro/publications/diagnostics-socio-economic-situation-coal-region-pljevlja>

⁵¹ Reformska agenda uključuje relevantne korake za pravednu tranziciju, npr. podoblast 2.2.1 Kratkoročne mjere za razvoj ljudskog kapitala, sa fokusom na prekvalifikaciju i ponovno zapošljavanje u pljevaljskom regionu, su završene u skladu sa akcionim planom za pravednu tranziciju.

otpornijim gradovima, jačaju društvene veze među generacijama i promovišu raznolikost. Poziv za Mreže za transfer inovacija (ITN) zatvoren je u martu 2024. godine, a jedna crnogorska opština uključena je u odabrani ITN.

2.2.8.4 Teritorijalni instrumenti

Crnogorsko iskustvo u primjeni teritorijalnih instrumenata⁵² je veoma ograničeno. To prepoznaju i programi INTERREG IPA A, gdje upotreba teritorijalnih instrumenata, iako moguća, nije bila predviđena⁵³. Program IPARD III takođe konstatuje nedostatak praktičnog znanja i svijesti o LEADER-u⁵⁴ i Lokalnom razvoju pod vođstvom zajednice (LRPVZ).

Indeks regionalnog razvoja i Indeks konkurentnosti obezbjeđuju relevantne informacije koje mogu biti korisne za planiranje inicijativa teritorijalne integracije u okviru kohezione politike.

2.2.8.5 Iskustvo sa finansijskim instrumentima⁵⁵

Prethodni Investiciono-razvojni fond Crne Gore (IRF CG)⁵⁶ osnovan je Zakonom 2010. godine s ciljem podsticanja i olakšavanja ekonomskog razvoja Crne Gore. Osnovna misija Fonda je odobravanje kredita i izdavanje garancija, sprovođenje aktivnosti u vezi sa prodajom kapitala iz portfelja Fonda i obavljanje drugih poslova usmjerenih na podršku privrednom razvoju. Široko definisane osnovne djelatnosti i ciljevi Fonda obuhvataju, između ostalog:

- podršku malim i srednjim preduzećima (kreditna i garantna podrška);
- podršku u rješavanju infrastrukturnih i ekoloških projekata;
- podsticanje izvoza i zapošljavanja;
- privatizaciju preostalog društvenog kapitala.

Od osnivanja je odobrio kredite u ukupnom iznosu od 2 milijarde eura i realizovao preko 5.500 projekata.

Relevantne šeme u oblastima povezanim s kohezionom politikom obuhvataju: razvojne kredite za mikro, mala i srednja preduzeća do 150.000 eura, investicione kredite za podršku ženskom preduzetništvu do 300.000 eura, investicione kredite za mlade u biznisu do 50.000 eura, investicione kredite za infrastrukturne, ekološke i projekte energetske efikasnosti javnih tijela do 10.000.000 eura, investicione kredite za podršku proizvodnji do 10.000.000 eura, investicione kredite za podršku turizmu, hotelijerstvu i ugostiteljstvu do 10.000.000 eura. Fond takođe učestvuje u garantnom fondu EU EaSI koji finansira Evropska investiciona banka⁵⁷.

Razvojna banka Crne Gore (RBCG), osnovana usvajanjem Zakona o Razvojnoj banci Crne Gore A.D. Podgorica ("Službeni list CG", broj 99/24), je pravni sljedbenik Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore. Prepoznajući da su crnogorskoj privredi potrebni dodatni i inovativni podsticaji, kroz nove proizvode, usluge i dinamičniji pristup razvoju, izvršena je transformacija IRF-a u Razvojnu banku, koja predstavlja evoluciju institucije. Osnivanje institucije predstavlja strateški iskorak ka unaprjeđenju podrške crnogorskoj ekonomiji, finansijskoj stabilnosti i kvalitetu usluga za naše klijente.

Osnivač Razvojne banke je država Crna Gora, a prava i dužnosti osnivača Razvojne banke vrši Vlada. Razvojna banka ne posluje sa primarnim ciljem ostvarivanja dobiti. Djelatnost Razvojne banke je:

⁵² Kao što je navedeno u IPARD III Programu, postoje i neformalne Lokalne akcione grupe.

⁵³ Na primjer, u dokumentu Programa Južnog Jadrana se navodi: "Ne planira se upotreba specifičnih teritorijalnih instrumenata, uglavnom zato što se oni još uvijek ne koriste u zemljama u pretpostupnom procesu koje učestvuju u programu, te su stoga nedovoljno poznati u ovom kontekstu."

⁵⁴ LEADER - Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rural – pristup lokalnog razvoja pod vođstvom zajednice (LRPVZ); u programskom periodu 2014–2020, LRPVZ, zasnovan na LEADER pristupu, uveden je za ESI fondove – Evropske strukturne i investicione fondove, naime Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo. RZO 2021–2027 ne uključuje Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, ali je LRPVZ predviđen kao jedan oblik integrisanog teritorijalnog razvoja.

⁵⁵ Iskustvo prijavljeno u vezi sa finansijskim instrumentima nije u skladu sa zahtjevima iz RZO-a za upotrebu finansijskih instrumenata fondova Kohezione politike.

⁵⁶ Investiciono-razvojni fond Crne Gore (irfcg.me)

⁵⁷ Program je predviđen za 2024. godinu [1716463159-bord-prg-13-19-eu-easi-program-podrske-investicijama.pdf](https://www.ea-si.europa.eu/media/1716463159-bord-prg-13-19-eu-easi-program-podrske-investicijama.pdf) (irfcg.me)

- 1) odobravanje kredita, obavljanje faktoringa i drugih oblika otkupa potraživanja i izdavanje garancija kojima se naročito:
 - podstiče osnivanje, razvoj i održivost mikro, malih i srednjih i velikih privrednih društava i preduzetnika;
 - pruža podršku infrastrukturnim projektima, projektima vodosnabdijevanja i zaštite životne sredine;
 - finansiraju projekti od lokalnog, regionalnog i državnog značaja;
 - podstiče konkurentnost crnogorskih proizvoda i usluga;
 - podstiče zapošljavanje;
 - pruža podršku projektima za energetska efikasnost, obnovljive izvore energije i druge mjere koje imaju pozitivan efekat na životnu sredinu (zeleno finansiranje);
 - pruža podršku projektima kojima se vrši digitalna transformacija poslovanja preduzetnika i privrednih društava.
- 2) osiguranje izvoza roba i usluga iz Crne Gore od netržišnih rizika (u daljem tekstu: osiguranje izvoza);
- 3) primanje depozita;
- 4) pružanje usluga platnog prometa u skladu sa posebnim zakonom;
- 5) kreditiranje u funkciji podrške socijalnom preduzetništvu, samozapošljavanju, iniciranju novog investicionog ciklusa i razvoju i jačanju početnog biznisa;
- 6) obavljanje poslova vezanih za prodaju kapitala u portfelju Razvojne banke;
- 7) obavljanje poslova vezanih za trgovinu finansijskim instrumentima na regulisanom tržištu kapitala;
- 8) obavljanje ostalih poslova i aktivnosti kojim se obezbjeđuje podrška unapređenju preduzetništva i ekonomskom razvoju, i
- 9) obavljanje i drugih poslova u skladu sa ovim zakonom i Statutom Razvojne banke.

Razvojna banka odobrava kredite direktno ili indirektno, preko kreditne institucije sa sjedištem u Crnoj Gori. Potencijalna potražnja za finansijskim instrumentima EU biće zadovoljena ciljanom primjenom finansijskih instrumenata EU u okviru rashoda kohezije politike. Shodno tome, biće potrebne konkretne mjere za nadogradnju postojećeg iskustva i identifikaciju najefikasnijih modaliteta sprovođenja. U tom smislu treba podsjetiti da postoje značajne mogućnosti za korišćenje finansijskih instrumenata i u okviru drugih fondova⁵⁸, a identifikovane aktivnosti podrške mogu biti multi-disciplinarne kako bi se maksimizovala efikasnost.

2.3 Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 2 i završnog mjerila 3

Identifikovani izazovi su i interni i eksterni.

Što se tiče internih izazova, ključno je jačanje višeslojnog upravljanja i partnerstva; postojeće dobre prakse treba konsolidovati i nadograditi, a proces programiranja kako Sporazuma o partnerstvu tako i Programa mora biti zasnovan na tim principima.

Glavni eksterni izazov odnosi se na neizvjesnost regulatornog okvira za finansijsku perspektivu 2028–2034. Budući da prijedlozi Komisije za budući regulatorni okvir kohezije politike još nijesu objavljeni, moguće je definisati mjere samo na osnovu važećeg okvira. Nacrti prijedloga objavljeni su 16. jula 2025. godine, kao formalni prijedlog za naredni Višegodišnji finansijski okvir. U vrijeme pisanja ovog dokumenta, vrijedno je napomenuti da je Komisija objavila Komunikaciju „Put ka narednom Višegodišnjem finansijskom okviru“, koja opisuje ključne političke i budžetske izazove koji će oblikovati dizajn narednog Višegodišnjeg finansijskog okvira (VFO)⁵⁹. Komunikacija ukazuje na potrebu za „ojačanom, modernizovanom politikom kohezije i rasta, koja funkcioniše u partnerstvu s nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima“. Posebno, Komunikacija navodi (str. 15)

„Novi pristup za moderan budžet EU trebalo bi u svojoj srži da sadrži:

⁵⁸ Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Evropski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i Fond za azil, migracije i integraciju.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_486

• *plan za svaku zemlju sa ključnim reformama i investicijama, fokusiran na naše zajedničke prioritete, uključujući podsticanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ojačana politika kohezije i rasta, s regionima u njenom središtu, mora biti osmišljena i sprovedena u partnerstvu s nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima.*⁶⁰

Imajući ovo u vidu, vjerovatno je da će doći do značajnih promjena u budućem regulatornom okviru; pored toga, podsjeća se da će pravna sigurnost biti obezbijeđena tek nakon usvajanja propisa, što je vrlo malo vjerovatno prije 2027. godine.

Neizvjesnost dodatno pogoršava činjenica da datum pristupanja još nije utvrđen, što utiče na vremenski okvir programiranja.

Međutim, kako je navedeno u Uvodu, polazi se od pretpostavke da svi koraci za privremeno zatvaranje treba da budu okončani do sredine 2026. godine, što je uzeto u obzir u planiranim aktivnostima u nastavku.

2.4 Planirane akcije

Naredne akcije su planirane u cilju osiguranja zadovoljavajućeg nivoa implementacije završnog mjerila 2.

2.4.1 Akcija ZM2.1. Studija o broju i obimu programa

Za potrebe izrade Sporazuma o partnerstvu i pokretanja programiranja kohezione politike, neophodno je donijeti odluku o broju i obuhvatu programa za kohezionu politiku za period 2028–2034. Plan aktivnosti iz 2015. predviđao je pripremu jednog Operativnog programa, zasnovanog na „razmatranju odluka koje su države članice donosile u pogledu broja OP-ova za perspektivu 2014–2020, uzimajući u obzir veličinu zemlje i potrebu da se obezbijedi jednostavan i efikasan sistem“. Međutim, 2024. godine NIPAK i šef Radne grupe za Poglavlje 22 pokrenuli su dodatnu analizu koja uzima u obzir regulatorni okvir za 2021–2027. i ispituje različite scenarije primjenom multikriterijumske analize. Uz podršku tehničke pomoći⁶⁰, sprovedena je analiza činjeničnih pokazatelja i trendova u 12 država članica EU koje su se Uniji priključile od 2004. godine, a odnosi se na implementaciju kohezione politike (isključujući INTERREG programe) tokom tri finansijske perspektive u pogledu broja i obuhvata programa – 2007–2013, 2014–2020 i 2021–2027 – kao i odluka koje su te države članice donijele za Evropski socijalni fond plus (2021–2027)⁶¹.

Nalazi ove analize bili su sljedeći:

- 1) U prvoj punoj finansijskoj perspektivi nakon pristupanja (2007–2013) – što je relevantno za 11 posmatranih država članica – samo Malta i Kipar odlučili su se za svega dva programa, uzimajući u obzir da se u toj perspektivi Evropski socijalni fond nije mogao kombinovati s ostalim fondovima. Dakle, nije postojao opšti trend da se broj programa u prvom ciklusu poslije pristupanja ograničava na minimum.
- 2) U periodu 2014–2020, kada se ESF mogao kombinovati sa drugim fondovima, 4 države članice iz referentne grupe od 12 članica se opredijelilo za jedan program; samo je Estonija zadržala taj model i za 2021–2027, dok su Letonija, Litvanija i Slovenija uvele poseban ESF+ program za Materijalnu depriaciju.
- 3) Dvije najmanje države članice čija je veličina stanovništva najbliža Crnoj Gori – Malta i Luksemburg – nikada nijesu uvele jedinstveni višefondovski program za kohezionu politiku.
- 4) Veličina države članice i obim sredstava ne mogu se smatrati direktnim faktorima koji utiču na izbor broja programa.
- 5) Smanjenje fokusa programiranja na pet ciljeva politike u perspektivi 2021–2027 ne izgleda da je značajno uticalo na broj programa.
- 6) Kada je riječ o programiranju ESF+, ekonomija obima ne izgleda presudna, a značajan broj programa je malog obima: 19 država članica u periodu 2021–2027 opredijelilo se za najmanje jedan nacionalni monofondovski ESF+ program.

⁶⁰ Podrška planiranju, programiranju i koordinaciji u vezi sa finansijskom podrškom EU i ostalom finansijskom podrškom, uključujući sektorske operativne programe i Pregovaračko poglavlje 22..

⁶¹ Podaci preuzeti sa Open Data portala <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Mnoge promjene u broju i obimu programa između perioda 2007–2013. i 2014–2020. proistekle su iz napretka na krivulji učenja novih država članica tokom prvog punog sedmogodišnjeg ciklusa, kako bi se bolje upravljalo rizicima nedovoljnog trošenja i opoziva sredstava (tj. rizikom apsorpcije). U tom cilju, centri potrošnje su locirani unutar organa javne uprave koji posjeduju sektorsko i nacionalno iskustvo u nabavkama, kao i iskustvo s velikim infrastrukturnim projektima gdje je to bilo relevantno, što objašnjava sektorske EFRR programe u novim državama članicama. Ukratko, napredak na krivulji učenja omogućio je bolje razumijevanje uzroka uskih grla i rizika apsorpcije, što je značilo da su u narednom ciklusu programi kohezije politike mogli biti oblikovani drugačije, uzimajući u obzir naučene lekcije i rješavajući identifikovane rizike. Određene promjene iz perioda 2014–2020. u 2021–2027. uslovljene su i revidiranim strateškim pristupom novog ciklusa, gdje su određeni reformski ciljevi koji su u prethodnom programskom periodu bili prihvatljivi, poput jačanja kapaciteta javne uprave, prebačeni iz podijeljenog upravljanja u centralizovano upravljanje od strane Evropske komisije. U nekoliko konkretnih slučajeva, značajne promjene u periodu 2021–2027. proizašle su iz procjene ključnih problema i uskih grla identifikovanih tokom sprovođenja programa 2014–2020.

Identifikovana su tri scenarija⁶² i podvrgnuta multikriterijumskoj analizi primjenom sljedećih ponderisanih kriterijuma: minimizacija finansijskih i operativnih rizika (30%); institucionalna i koordinaciona složenost (15%); najmanje administrativno opterećenje i najveća troškovna efikasnost (20%); tematski/teritorijalni fokus (20%); i održivost opcije (15%). Zaključak studije bio je da je najpoželjnija opcija sa dva programa kohezije politike.

Potom su ispitane dvije varijante: prva sa zasebnim ESF+ programom i druga koja kombinuje sredstva ESF+ i EFRR za politički cilj „Socijalnija i inkluzivnija Evropa“. Zaključeno je da bi posvećeni ESF+ program bio manje opterećujući i efikasniji, imajući u vidu specifičnosti korisnika ESF+ i podršku najugroženijima. Iako će konačna odluka o obimu programa zavisiti od regulatornog okvira nakon 2027. godine, orijentacija ka dva programa predstavljena je Radnoj grupi za Poglavlje 22 i usvojena.

2.4.2 Akcija ZM2.2 Samoprocjena o ispunjenju omogućavajućih uslova

Potpuno ispunjavanje uslova omogućavanja zahtijeva i preduzimanje mjera u okviru drugih poglavlja *acquis-a*. U Poglavlju 22 napredak u ispunjavanju ovih uslova prati se u vezi s programiranjem i implementacijom sredstava kohezije politike nakon pristupanja. Metodologiju za samoprocjenu napretka crnogorskih institucija u ispunjavanju uslova omogućavanja odobrilo je Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK 26. jula 2024. Shodno tome, izvještaj o samoprocjeni, koji obuhvata sve uslove omogućavanja, biće objavljivan na svakih šest mjeseci⁶³. Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK koordiniraće njihovo redovno praćenje.

2.4.3 Akcija ZM2.3 Metodologija za uspostavljanje partnerstva u okviru kohezije politike

Uz podršku posebno namijenjenog projekta tehničke pomoći finansiranog od strane EU, biće pripremljena metodologija za uspostavljanje partnerstva, zasnovana na principu višerazinskog upravljanja, u skladu s EKPP-om (Delegirana regulativa Komisije 240/2014) i RZO-om (Regulativa EU 2021/1060, član 8).

U primjeni EKPP-a, pripreme za kohezionu politiku EU zahtijevaju uspostavljanje transparentnog sistema za odabir partnera koji treba da budu reprezentativni za relevantne zainteresovane strane, uključujući najmanje: nacionalne, regionalne, lokalne, urbane i druge nadležne javne organe, ekonomske i socijalne partnere, ekološke partnere, nevladine organizacije, tijela nadležna za promociju socijalne uključenosti, osnovnih ljudskih prava, prava osoba s invaliditetom, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije, kao i istraživačke organizacije i univerzitete, gdje je to primjenjivo. Posebno, radi poštovanja obaveza u vezi s temeljnim pravima u kohezionoj politici EU, uzimajući u obzir dva horizontalna uslova omogućavanja: *Efikasnu primjenu i implementacija Povelje o osnovnim ljudskim pravima i Sprovođenje i primjenu Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom (UNCPRD) u skladu s Odlukom Savjeta*

⁶² Identifikovana su tri glavna scenarija ili opcije za Crnu Goru: jedan program kohezije politike, dva programa kohezije politike (sa dvije varijante) i tri programa kohezije politike (sa tri varijante). Svaka opcija je analizirana prema ponderisanim kriterijumima i ocijenjena.

⁶³ Prvi izvještaj o samoprocjeni je završen u februaru 2025. godine.

2010/48/EZ, relevantni partneri, uključujući aktere iz oblasti osnovnih ljudskih prava, treba da budu uključeni u partnerstvo. Sistem takođe mora obezbijediti da partneri budu imenovani kao propisno ovlašćeni predstavnici, uzimajući u obzir njihovu kompetentnost i kapacitet za aktivno učešće.

Iskustva država članica u izradi i sprovođenju kohezivne politike EU u periodu 2014-2020, kao i preporuke Evropske zajednice za praksu o partnerstvu (ECoPP)⁶⁴, biće uzeta u obzir.

Partnerstvo će biti uspostavljeno za sporazum o partnerstvu koji obuhvata svih pet tematskih ciljeva propisanih regulatornim okvirom 2021-2027.

2.4.4 Akcija ZM2.4 Metodologija, detaljan plan i vremenski raspored za pripremu sporazuma o partnerstvu

Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu sporazuma o partnerstvu biće izrađeni na osnovu raspoloživog regulatornog okvira. Cilj Metodologije je:

- Prevesti zahtjeve regulatornog okvira i obrasca Komisije za sporazum o partnerstvu u metodološke ulaze i obezbijediti smjernice za izradu nacrt;
- Sažeti naučene lekcije država članica EU u pripremi i evaluaciji oba dokumenta u metodološke ulaze i smjernice za izradu nacrt;
- Obezbijediti veze sa postojećim procesima strateškog planiranja i Programom ekonomskih reformi;
- Osigurati puno poštovanje višeslojnog upravljanja i partnerskog principa;
- Obezbijediti zajedničko razumijevanje svrhe, obima i strukture kako Sporazuma o partnerstvu, tako i Programa među svim relevantnim zainteresovanim stranama (nadležnim institucijama i partnerima);
- Definirati glavne uloge i odgovornosti u procesu izrade nacrt.

Time će se obezbijediti čvrsta osnova za definisanje detaljnog plana i vremenskog okvira. Sve glavne aktivnosti biće mapirane i prikazane u vremenskoj dimenziji, sa jasno identifikovanim i dodijeljenim ulogama i odgovornostima. Ovo će ne samo omogućiti nesmetano upravljanje procesom, već će procesu obezbijediti i veću vjerodostojnost i transparentnost. Metodologija, plan i vremenski okvir biće razmotreni u Radnoj grupi za Poglavlje 22.

2.4.5 Akcija ZM2.5 Izbor partnera za sporazum o partnerstvu u okviru kohezivne politike

U skladu sa Metodologijom za uspostavljanje partnerstva u okviru kohezivne politike (Akcija ZM2.3), uspostavljen je transparentan pristup u odabiru partnera. Neki partneri mogu biti identifikovani na osnovu njihove statutarne misije; odabir preostalih partnera će se vršiti objavljivanjem javnog poziva za predstavljanje izraženog interesovanja za kreiranje inkluzivnog partnerstva za sporazum o partnerstvu kohezivne politike.

2.4.6 Akcija ZM2.6 Analiza sektora/ciljeva kohezivne politike

Analize za sektore/ciljeve kohezivne politike treba da obezbijede neophodne ulaze o ekonomskim, socijalnim i teritorijalnim nejednakostima, potrebama, problemima i izazovima koje je potrebno adresirati, te da na taj način pruže osnovu za prioritizaciju na strateškom nivou u okviru ciljeva i prioriteta Kohezivne politike. Ova faza obuhvata analizu relevantnih nacionalnih strateških dokumenata i dokumenata EU, analizu na teritorijalnom nivou, kao i analizu kapaciteta i investicija u specifične sektore i oblasti povezane s politikom/tematskim ciljevima. Pored toga, analize će se nadovezati na tekuću procjenu ispunjenosti tematskih uslova omogućavanja. Sve analize biće razvijane u saradnji s partnerima.

⁶⁴ [Inforegio - European Community of Practice on Partnership \(ECoPP\) \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/europe-2025/european-union/european-community-practice-partnership-ecopp_en). ECoPP je takođe dao neke preporuke u vezi sa trenutno važećim EKPP-om u dokumentu SG 4 Izgradnja kapaciteta zainteresovanih strana: EKPP preporuke, koji je dostupan na linku.

2.4.7 Akcija ZM2.7 Analiza potreba za obukom za partnerstvo u kohezionoj politici

Upitnik o potrebama za obukama biće osmišljen za partnere kohezione politike i distribuiran kao onlajn anketa. Obuhvatiće sve aspekte uloge partnera predviđene regulatornim okvirom, tj. od pripreme sporazuma o partnerstvu, preko izrade, sprovođenja i evaluacije programa, do budućeg učešća u odborima za monitoring. Upitnik će se zasnivati na „Konceptu i metodologiji za izradu Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta“ (vidjeti Akciju ZM5.1). Prikupljeni odgovori biće analizirani i razmotreni na sastanku fokus-grupe (s ključnim predstavnicima partnerstva). Na osnovu rezultata ankete, diskusije u fokus-grupi, kao i postojećih izvještaja/dokumenata o iskustvu i kapacitetima za višeslojno upravljanje te uključivanje partnera/zainteresovanih strana u planiranje i monitoring politika (uključujući IPA), pripremiće se izvještaj o analizi potreba za obukama.

2.4.8 Akcija ZM2.8 Program jačanja kapaciteta za partnerstvo u kohezionoj politici

Na osnovu Analize o potrebama za obukama za Partnerstvo u okviru kohezione politike (Akcija ZM2.7), Program za izradu kapaciteta za potrebe partnera će biti pripremljen, kao i indikativni raspored obuka.

2.4.9 Akcija ZM2.9 Obuke/mentorstvo za izradu nacrtu sporazuma o partnerstvu

U skladu s programom jačanja kapaciteta za Partnerstvo u okviru kohezione politike, biće realizovane predviđene aktivnosti jačanja kapaciteta relevantne za programiranje. Indikativno, to će obuhvatiti i obuke i mentorsku podršku radi podrške procesu izrade nacrtu.

2.4.10 Akcija ZM2.10 Početna izrada nacrtu sporazuma o partnerstvu

Ova akcija je osmišljena da ispuni završno mjerilo 2. Pripremiće se napredni nacrt sporazuma o partnerstvu. Indikativno, na osnovu važećeg regulatornog okvira, nacrt će obuhvatiti sljedeće elemente:

- odabrane političke ciljeve i specifični cilj Fonda za pravednu tranziciju (FPT), uz navođenje fondova obuhvaćenih partnerskim sporazumom i programa kroz koje će se ciljevi ostvarivati, te obrazloženje zasnovano na relevantnim preporukama specifičnim za zemlju (ukoliko postoje)⁶⁵, integrisanom nacionalnom energetsom i klimatskom planu, principima Evropskog stuba socijalnih prava i, gdje je primjenjivo, regionalnim izazovima;
- listu planiranih programa u okviru fondova obuhvaćenih partnerskim sporazumom;
- sažetak mjera koje Crna Gora planira da preduzme radi jačanja administrativnih kapaciteta za implementaciju fondova obuhvaćenih Partnerskim sporazumom;
- rezime procjene ispunjenosti relevantnih uslova omogućavanja.

Imajući u vidu da se struktura i sadržaj dijelova koji će biti pripremljeni radi ispunjavanja završnog mjerila mogu razlikovati od gore navedenog, u zavisnosti od konačnih prijedloga Evropske komisije za novi regulatorni okvir 2028–2034, ovaj će se aspekt naknadno usaglasiti sa Komisijom nakon objave prijedloga.

Tabela 2. MP2: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 2

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resursi	Napomene	DAP oznaka
ZM.2.01.	Studija o broju i obimu programa	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Radna grupa za poglavlje 22	2024-Kvartal4	Studija o broju i obimu programa.	Indikator	Podržano od strane TP		4.01.
ZM.2.02.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva;	2025-Kvartal2	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		1.04.

⁶⁵ Pod uslovom da Crnoj Gori bude dostavljen dokument ekvivalentan Aneksu D Izvještaja po zemljama u okviru Evropskog semestra, koji iznosi preliminarne stavove službi Komisije o prioritarnim oblastima ulaganja i okvirnim uslovima za efikasnu implementaciju Kohezione politike nakon 2027. godine, za perspektivu 2028-2034.

PLAN AKTIVNOSTI ZA POGLAVLJE 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

		Relevantna javna tijela						
ZM.2.02.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2025-Kvartal4	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		1.04.
ZM.2.02.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2026-Kvartal2	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		1.04.
ZM.2.03.	Uspostavljanje Partnerstva za Koheziju politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2025-Kvartal1	Metodologija za uspostavljanje partnerstva u okviru Kohezije politike, razmatrana i usvojena od strane Radne grupe za Poglavlje 22.	Indikator	Podržano od strane TP		1.01.
ZM.2.04.	Uspostavljanje Partnerstva za Koheziju politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2025-Kvartal2	Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu Sporazuma o partnerstvu predstavljeni Radnoj grupi za Poglavlje 22	Prekretnica	Podržano od strane TP		1.01.
ZM.2.05.	Uspostavljanje Partnerstva za Koheziju politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2025-Kvartal4	Partneri za Koheziju politiku su izabrani.	Prekretnica	Podržano od strane TP		1.01.
ZM.2.06.	Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu i programa Komisiji.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	2026-Kvartal1	Osnivanje radnih grupa za programiranje uz poštovanje Evropskog kodeksa ponašanja o partnerstvu.	Indikator	Podržano od strane TP		4.03.
ZM.2.07.	Analiza potreba za obukom za Ekosistem kohezije politike	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal1	APO izvještaj za partnere.	Indikator	Podržano od strane TP	Ekosistem se sastoji od 3 grupe: 1) Institucije uključene u upravljanje sredstvima (buduća Tijela programa) 2) Partneri; 3) Korisnici.	3.03.

ZM.2.08.	Dizajn i isporuka Programa za jačanje kapaciteta za kohezionu politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura; Radna grupa za poglavlje 22	2026-Kvartal2	Programi jačanja kapaciteta za partnere.	Indikator			3.04.
ZM.2.09.	Obuka/mentorstvo za izradu strategija organizacionog razvoja	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2026-Kvartal2	Izveštaji o obuci/Održane mentorske sesije.	Indikator	Podržano od strane TP		
ZM.2.10.	Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu i programa Komisiji.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	2026-Kvartal2	Napredni nacrt Sporazuma o partnerstvu pripremljen za diskusiju sa Komisijom.	Prekretnica	Podržano od strane TP		4.03.

Naredna akcija je planirana za osiguranje zadovoljavajućeg nivoa implementacije završnog mjerila 3.

2.4.11 Akcija ZM3.1. Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za finalizaciju sporazuma o partnerstvu i pripremu i finalizaciju programa kohezione politike.

Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu sporazuma o partnerstvu (Akcija ZM2.4) biće integrisani tako da obuhvate metodologiju, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu i finalizaciju programa kohezione politike. Ažuriranja će uključiti detalje o finalizaciji Sporazuma o partnerstvu.

Tabela 3. MP3: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 3

Kod akcije	Naziv akcije	Responsible	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomene	DAP oznaka
ZM.3.01.	Definisanje metodologije, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu Sporazuma o partnerstvu (ako je primjenljivo) i Programa.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Radna grupa za poglavlje 22	2025-Kvartal4	Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za izradu Sporazuma o partnerstvu.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Vrijeme realizacije zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za Kohezionu politiku nakon 2027. godine.	4.02.
ZM.3.01.	Definisanje metodologije, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu Sporazuma o partnerstvu (ako je primjenljivo) i Programa.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Radna grupa za poglavlje 22	2026-Kvartal2	Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu programa Kohezione politike.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Vrijeme realizacije zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za Kohezionu politiku nakon 2027. godine.	4.02.

3 Završno mjerilo 4

ZAVRŠNO MJERILO 4. Crna Gora usvaja institucionalnu strukturu za implementaciju kohezije politike EU, uključujući formalno imenovanje institucionalnih tijela (sa određenim zadacima i odgovornostima) za operativni program. Ovo obuhvata upravljačko tijelo, sertifikaciono tijelo i revizorsko tijelo, kao i posrednička tijela gdje je to prikladno i već identifikovano. Potrebno je osigurati adekvatnu podjelu funkcija između relevantnih institucija.

3.1 Relevantni zahtjevi kohezije politike

Regulativa (EU) 2021/1060 (**RZO**) u članu 71 propisuje koja se tijela programa moraju imenovati za svaki program: **Upravljačko tijelo** i **Revizorsko tijelo**. Član 72 definiše funkcije Upravljačkog tijela. Ako država članica, u skladu sa članom 72(2) RZO-a, povjeri računovodstvenu funkciju nekom drugom tijelu, to tijelo se takođe mora identifikovati kao programsko tijelo. Ista tijela mogu biti zadužena za više od jednog programa.

Član 71(3) predviđa da Upravljačko tijelo može imenovati jedno ili više **posredničkih tijela** koja će, pod njegovom odgovornošću, obavljati određene zadatke. Odnosi između Upravljačkog tijela i Posredničkih tijela uređuju se pisanim sporazumom. Prema članu 71(6), država članica može, na sopstvenu inicijativu, uspostaviti **koordinaciono tijelo** radi uspostavljanja veze i razmjene informacija sa Komisijom te koordinacije aktivnosti programskih tijela u datoj državi članici.

Nadalje, član 72(2) propisuje da država članica može povjeriti **računovodstvenu funkciju** iz člana 76 Upravljačkom tijelu ili drugom tijelu.

Regulativa (EU) 2021/1059 o cilju evropske teritorijalne saradnje (ETS regulativa) u članovima 45–48 određuje tijela programa koja se moraju imenovati za svaki relevantni program kao i nadležnosti upravljačkog tijela. ETS regulativa zahtijeva imenovanje jednog upravljačkog tijela i jednog revizorskog tijela. Odredbe koje se odnose na posrednička tijela i na računovodstvenu funkciju usklađene su s odredbama RZO-a. Član 46 obavezuje upravljačko tijelo da uspostavi zajednički sekretarijat. Član 48 predviđa da, ukoliko revizorsko tijelo nema ovlaštenja na cjelokupnoj teritoriji obuhvaćenoj programom saradnje, ono dobija podršku grupe revizora.

Shodno navedenom: upravljačko tijelo i revizorsko tijelo definišu se kao tijela programa i njihovo uspostavljanje je *obavezno*. Dodatna tijela programa mogu biti tijelo za računovodstvo (ako se imenuje) i posrednička tijela (ako se imenuju); njihovo uspostavljanje je *opciono*. Uspostavljanje budućeg koordinacionog tijela takođe je *opciono*.

3.2 Procjena trenutne situacije

U pravnom sistemu Crne Gore donošenje uredbi i pravilnika mora biti zasnovano na konkretnom zakonu. Stoga će biti pripremljen i usvojen okvirni zakon o sistemu sprovođenja kohezije politike, koji će obezbijediti pravni osnov za donošenje svih naknadnih uredbi i/ili pravilnika. Navedeni zakon može biti pripremljen i usvojen prije samog dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, indikativno nakon što Crna Gora ratifikuje ugovor o pristupanju, dok će odgovarajući podzakonski akti i propisi biti pripremljeni prije pristupanja, a formalno usvojeni nakon toga.

Evropsko grupisanje za teritorijalnu saradnju (EGTS) je inicijativa EU namijenjena olakšavanju i podsticanju prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje. S obzirom na status Crne Gore kao države kandidata sa ambicijom za dublju integraciju u EU, uspostavljanje EGTS-a u Crnoj Gori zahtijeva niz ključnih koraka i višeslojan pristup: usklađivanje zakonodavstva, jačanje administrativnih kapaciteta, strateško planiranje, angažovanje zainteresovanih strana te snažnu finansijsku i administrativnu podršku.

Slijedeći ove korake, Crna Gora može djelotvorno iskoristiti okvir EGTS-a za jačanje prekogranične saradnje i regionalnog razvoja, usklađujući se u većoj mjeri sa standardima i praksom EU.

Pregovaračka pozicija za Poglavlje 22 dostavljena je Evropskoj komisiji 27. juna 2016. godine. Savjet EU je usvojio Zajedničku poziciju 6. juna 2017, a poglavlje je otvoreno 20. juna 2017. Ta pregovaračka pozicija je bila zasnovana na regulativi kohezije politike za finansijsku perspektivu 2014–2020, uključujući odredbe koje su danas zastarjele (npr. imenovanje sertifikacionog tijela kao programskog tijela, zajednički strateški okvir koji priprema Komisija za programiranje i godišnji izvještaji o sprovođenju za potrebe praćenja). Imajući u vidu i protok vremena (više od osam godina), planirano je ažuriranje navedene Pregovaračke pozicije.

3.3 Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 4

Identifikovani izazovi su i unutrašnji i spoljašnji.

S obzirom na potrebu da se obezbijedi pravna sigurnost, što će biti moguće tek nakon potpisivanja ugovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i usvajanja post-2027 regulative od strane Evropske komisije, Zakon o implementaciji kohezije politike biće usvojen čim se ti uslovi ispune. Usvajanje ovog zakona predstavlja preduslov da Vlada donese uredbu o određivanju tijela i struktura za implementaciju kohezije politike EU. **Stoga se ni usvajanje Zakona o implementaciji Kohezije politike ni donošenje navedene uredbe ne mogu planirati u vremenskom okviru ovog završnog mjerila.** Shodno tome, odluku o institucionalnom ustrojstvu donijeće Vlada Crne Gore.

Glavni spoljašnji izazov odnosi se na neizvjesnost pravnog okvira za finansijsku perspektivu 2028–2034. Kako prijedlozi Komisije za budući pravni okvir kohezije politike još nijesu objavljeni, moguće je planirati aktivnosti isključivo na osnovu važećeg okvira. Posebno će odredbe koje se tiču imenovanja programskih tijela uticati na relevantne odluke crnogorskih vlasti. Komisija je objavila nacrt prijedloga 16. jula 2025. godine, ali oni nisu razmatrani u ovom trenutku i biće uzeti u obzir tek nakon naknadnih konsultacija s Komisijom.

3.4 Planirane akcije

Naredne akcije su planirane za osiguranje zadovoljavajućeg nivoa implementacije završnog mjerila 4.

3.4.1 Akcija ZM4.1 Studija o institucionalnom okviru za implementaciju kohezije politike EU razmatrane sa Radnom grupom za Poglavlje 22

Početni korak u definisanju institucionalnog ustrojstva za implementaciju kohezije politike EU jeste utvrđivanje broja i obima programa, zatim definisanje institucionalnog okvira sa brojem upravljačkih tijela za pojedine programe, kao i određivanje institucija/organizacionih jedinica u okviru tih institucija koje će obavljati funkcije pojedinačnih tijela u sistemu. Studija će uzeti u obzir zaključke Studije o broju i obimu programa (aktivnost ZM2.1). Rezultati Studije biće osnova za diskusiju sa Radnom grupom za Poglavlje 22 i za formulisanje preporuka **Vladi o planiranom institucionalnom ustrojstvu za implementaciju kohezije politike EU**, koje će biti usvojene kroz akciju ZM4.2.

3.4.2 Akcija ZM4.2. Pravni okvir za implementaciju kohezije politike

Kao što je već pomenuto, imajući u vidu potrebu za pravnom sigurnošću, koja će biti moguća tek nakon potpisivanja ugovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i usvajanja post-2027 regulative od strane Evropske komisije, Zakon o implementaciji kohezije politike biće usvojen tek kada se ti uslovi ispune. Taj zakon će predstavljati pravni osnov za uredbu o imenovanju programskih tijela za kohezije programe. Planirano je, stoga, da se pravni okvir za koheziju politiku pripremi na vrijeme kako bi mogao brzo da stupi na snagu odmah nakon potpisivanja ugovora o pristupanju i usvajanja post-2027 regulative.

Ipak, da bi privremeno odabrana tijela programa blagovremeno započela neophodne pripreme, predviđeno je da Vlada u prvom kvartalu 2026. godine **usvoji odluku** u formi Vladinog zaključka o planiranim nominacijama, zasnovanu na prethodnoj raspravi o institucionalnom ustrojstvu u Radnoj grupi za Poglavlje

22 i usklađenu sa prijedlozima Komisije za post-2027 regulativni okvir. Vladin Zaključak će, pored nominacija programskih tijela, obuhvatiti i nominaciju budućeg koordinacionog tijela, što je praksa u brojnim državama članicama EU.

U skladu s navedenim, ova Akcija će biti usredsređena na izradu Vladinog Zaključka (Odluke) o nominovanju programskih tijela i budućeg Koordinacionog tijela.

Tabela 4. MP4: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 4

Kod akcije	Naziv akcije	Responsible	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomene	DAP oznaka
ZM.4.01.	Studija institucionalne postavke za implementaciju kohezije politike EU i diskusija Radne grupe.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura; Radna grupa za poglavlje 22	2025- Kvartal4	Studija o institucionalnom okviru za implementaciju kohezije politike EU razmatrane sa Radnom grupom za Poglavlje 22.	Indikator	Podržano od strane TP	Vremenski okvir zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezionu politiku nakon 2027. godine.	2.01.
ZM.4.02.	Priprema i usvajanje Zaključka Vlade o institucionalnom okviru za implementaciju kohezije politike EU.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura; Radna grupa za poglavlje 22	2026- Kvartal1	Zaključak (odluka) Vlade objavljen na vladinom sajtu.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Vremenski okvir zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezionu politiku nakon 2027. godine.	1.03

4 Završno mjerilo 5

ZAVRŠNO MJERILO 5. Crna Gora usvaja individualne strategije organizacionog razvoja za sve ključne organizacije uključene u upravljanje/implementaciju budućih ESI fondova (uključujući analizu snaga, slabosti, mogućnosti i prijetnji, procjenu potreba za obukama, planove kadrova, plan obuke/jačanja kapaciteta), kao i sveobuhvatnu strategiju institucionalnog razvoja i jačanja kapaciteta/obuke, zasnovanu na adekvatnoj procjeni rizika svih uključenih tijela (uključujući korisnike tamo gdje su već identifikovani).

4.1 Relevantni zahtjevi kohezije politike

Administrativni kapaciteti za implementaciju Fondova predstavljaju sveobuhvatan preduslov za države članice prije bilo koje pojedinačne regulative. U tom pogledu, regulatorni okvir predviđa odredbe koje se odnose na unaprjeđenje administrativnih kapaciteta i ciljane mjere za jačanje administrativnih kapaciteta putem tehničke pomoći, a ne putem izričitih pravnih zahtjeva. Shodno tome, u regulatornom okviru ne postoji naslov niti poseban član pod nazivom administrativni kapaciteti, već su reference razučene po različitim članovima u nekoliko uredbi, kao i u članovima koji se odnose na tehničku pomoć. Pored toga, Sporazum o partnerstvu mora da sadrži sažetak planiranih aktivnosti za jačanje administrativnih kapaciteta za implementaciju fondova obuhvaćenih sporazumom o partnerstvu (**RZO član 11**).

Administrativni kapaciteti se ne odnose samo na tijela programa, već na čitav ekosistem za fondove, uključujući partnere i podnositelje/primaloce sredstava iz fondova; međutim, oni nisu posebno relevantni za ovo završno mjerilo.

Svaki program uključuje sažetak izazova u administrativnim kapacitetima i upravljanju, kao i mjera pojednostavljenja (**RZO član 22**). Odbor za monitoring ispituje napredak u jačanju administrativnih kapaciteta za javne institucije, partnere i korisnike, gdje je to relevantno (**RZO član 40.1**).

Član 36 RZO o tehničkoj pomoći država članica pojašnjava da fondovi mogu podržati aktivnosti neophodne za efikasno upravljanje i korišćenje tih fondova, uključujući jačanje kapaciteta partnera. Dodatne aktivnosti tehničke pomoći za jačanje kapaciteta i efikasnosti relevantnih javnih organa i tijela, korisnika i relevantnih partnera, neophodnih za efikasno upravljanje i korišćenje fondova, mogu se predložiti kao finansiranje koje nije povezano sa troškovima (**RZO član 37**).

Izveštaji po državama, koji se objavljuju u okviru Evropskog semestra, pružaju preliminarne stavove službi Komisije o prioritetnim oblastima ulaganja i okvirnim uslovima za efikasnu realizaciju u budućoj perspektivi kohezije politike. Dokument „Evropski semestar 2019: Izveštaji po državama, ANEKS D: UPUTSTVA ZA INVESTICIJE U OKVIRU FINANSIRANJA KOHEZIJE POLITIKE 2021–2027” sadržao je odjeljak o faktorima za efikasnu realizaciju kohezije politike.

Napominje se da su za jačanje administrativnih kapaciteta izrađene mape puta, koje su pilotirane za perspektivu 2014–2020, a zatim proširene i na period 2021–2027, uključujući mogućnost finansiranja Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta putem opcije finansiranja koje nije povezano sa troškovima (Član 37. RZO), što je predviđeno Regulativom o finansiranju Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.

4.2 Procjena trenutne situacije

Što se tiče administrativnih kapaciteta za pripremu i implementaciju kohezije politike, Crna Gora namjerava da odgovori na potrebe svih aktera u ekosistemu kohezije politike, naročito institucija uključenih u upravljanje fondovima, partnera i (potencijalnih) korisnika. Ovo će se rješavati kroz razvoj Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta, oslanjajući se na pilot akciju o unaprjeđenju administrativnih kapaciteta u fazi prethodnog pripremanja za period programiranja poslije 2020. godine, koju je sproveo OECD u ime i u bliskom partnerstvu sa DG REGIO, alat⁶⁶ za rukovođenje pripremljen od strane službi Evropske komisije i dobre prakse iz država članica. Regulativa o zajedničkim odredbama (RZO) za period 2021-2027 stavlja veći akcenat na jačanje kapaciteta nego u prethodnim ciklusima programiranja, podstičući strateški korišćenje sredstava za mjere jačanja kapaciteta.

Crna Gora je već 2024. godine sprovela pilot projekat zasnovan na kompetencijama za institucije IPA III: prilagođeni Okvir kompetencija koji identifikuje kombinaciju znanja, vještina i sposobnosti potrebnih osoblju u IPA institucijama⁶⁷ u skladu sa njihovom dodijeljenom ulogom i zadacima identifikovanim u važećem pravnom okviru za IPA III. Na osnovu Okvira kompetencija⁶⁸ pripremljen je onlajn upitnik za procjenu kapaciteta. Analizirani su odgovori i pripremljen Izveštaj o analizi potreba za obukama koji je poslužio kao osnova za tri programa za jačanje kapaciteta:

- a) Uvodni program obuke za IPA III
- b) Napredni program obuke za IPA III
- c) Uvodni program obuke o kohezionoj politici.

Prva izdanja Uvodnog i Naprednog programa obuke za IPA su sprovedena za 137 zaposlenih u IPA sistemu, a početak sprovođenja Uvodnog programa obuke o kohezionoj politici planiran je od marta 2025. godine. Više detalja je dato u Aneksu III.

U pripremi je Anketa za procjenu kapaciteta za kohezionu politiku, usmjerena na budućnost, koja će biti upućena osoblju izvan IPA sistema koje radi u državnim organima sa relevantnim nadležnostima za

⁶⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/roadmap_toolkit.pdf

⁶⁷ Isključujući IPARD i PGS strukture.

⁶⁸ Uključeni su i zadaci koji se odnose na pripremu Reformske Agende, kao i opšte pripreme za Poglavlje 22..

kohezionu politiku. Ovo će omogućiti kompletan pregled kapaciteta u relevantnim institucijama i obezbijediti osnovu za izradu Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta, kao i specifičnih, naprednijih programa za jačanje kapaciteta.

Za informacije o administrativnim kapacitetima javne uprave u celini, lokalnih samouprava i potencijalnih korisnika, pogledajte Poglavlje 3 u Dugoročnom planu aktivnosti.

4.3 Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 5

Identifikovani izazovi su i interni i eksterni.

Kada je riječ o internim izazovima, s obzirom na to da će se implementacija IPA fondova i kohezionih fondova odvijati paralelno, ključni element biće osmišljavanje Strategije organizacionog razvoja (SOR) kako bi se osiguralo da će sve potrebe biti zadovoljene u slučajevima kada su institucije uključene u oba sistema. Dalje, planovi zapošljavanja treba da budu realistični i da uzmu u obzir kompletan programski ciklus sa pravilno postepenim i prilagođenim pristupom. Pretpostavke će morati da se naprave o vrsti i broju mjera, potencijalnim korisnicima/tipologiji i broju operacija, kao i o posledičnoj analizi opterećenja za svaku instituciju. Takođe, imajući u vidu da je veoma ograničen dio IPA fondova do sada korišćen za grant šeme u privatnom sektoru, moguće je da će u proces biti uključena nova Posrednička tijela bez iskustva u upravljanju EU fondovima; stoga bi u ovakvim slučajevima moglo biti neophodno posebno mentorstvo prilikom izrade odgovarajuće SOR.

S obzirom na ranu fazu razvoja SOR-a u odnosu na izradu programa i identifikaciju mjera, vrlo je vjerovatno da bi bilo preuranjeno sprovesti adekvatnu procjenu rizika korisnika. Ipak, ovaj aspekt biće razvijen kroz Mapu puta za jačanje administrativnih kapaciteta.

Glavni eksterni izazov odnosi se na neizvjesnost regulatornog okvira za finansijsku perspektivu 2028–2034, što je već istaknuto na drugim mjestima.

Međutim, kao što je navedeno u Uvodu, polazi se od pretpostavke da bi svi koraci za privremeno zatvaranje trebalo biti završeni do sredine 2026. godine, što je uzeto u obzir u planiranim aktivnostima u nastavku.

4.4 Planirane akcije

Naredne akcije su planirane kako bi se osigurao zadovoljavajući nivo implementacije završnog mjerila 5:

4.4.1 Akcija ZM5.1 Koncept i metodologija za razvoj Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta, uključujući Obrazac za strategije organizacionog razvoja

Na osnovu pilot akcije unaprjeđenja administrativnih kapaciteta sprovedene radi pripreme za programski period post-2020. godine, koju je OECD realizovao u ime i u bliskom partnerstvu sa DG REGIO, kao i na osnovu alata⁶⁹ pripremljenog od strane službi Evropske komisije i dobrih praksi iz država članica, biće razvijeni koncept i metodologija za izradu mape puta unaprjeđenja administrativnih kapaciteta, neophodnih za efikasnu upravu i implementaciju EU fondova. Takođe, biće uzeta u obzir i iskustva država članica koje su već razvile svoje Mape puta. Metodologija će se zasnivati na razumijevanju da će predstavnici svih relevantnih zainteresovanih strana biti uključeni u analizu, izradu i implementaciju mape puta, što zahtijeva potpuno preuzimanje odgovornosti od strane cijelog ekosistema kohezije politike. Metodologija će sadržati detaljan vremenski okvir za izradu Mape puta i pružiti jasne informacije o tome kako će zainteresovane strane biti aktivno uključene tokom čitavog procesa izrade.

Metodologija će uzeti u obzir instrument za samoprocjenu za upravljačka tijela⁷⁰ koji su razvili OECD i EK, te će pružiti smjernice za njegovu upotrebu, imajući u vidu da su iskustva upravljačkih tijela IPA programa značajno ograničena u poređenju sa odgovornostima upravljačkih tijela kohezije politike.

Metodologija će uključiti predloženi obrazac za Strategije organizacionog razvoja za institucije koje su identifikovane kao buduća tijela programa kohezije politike.

⁶⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/roadmap_toolkit.pdf

⁷⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/ACB_Self_assessment_Instrument.pdf

4.4.2 Akcija ZM.5.2 Smjernice za izradu Strategija organizacionog razvoja

Biće izrađen vodič za izradu Strategija organizacionog razvoja, zasnovan na obrascu razvijenom u okviru Akcije ZM.5.1.

4.4.3 Akcija ZM5.3 Analiza potreba za obukama za institucije identifikovane kao buduća tijela programa kohezije politike

Koristeći pristup zasnovan na kompetencijama i oslanjajući se na pilot aktivnost koja je već sprovedena za IPA institucije, sprovedeće se analize potreba za obukama za institucije uključene u upravljanje sredstvima kohezije politike.

Pilotirana analiza potreba za obukama biće prilagođena i proširena na dodatna tijela identifikovana kao ona koja imaju ulogu u upravljanju sredstvima kohezije politike (vidi Akciju ZM4.2 – Vladin zaključak o institucionalnom ustrojstvu za implementaciju kohezije politike EU) kao i na novozaposlene u relevantnim IPA institucijama.

4.4.4 Akcija ZM5.4 Priprema Programa za jačanje kapaciteta za institucije koje su identifikovane kao buduća Tijela programa kohezije politike

Nakon Analize potreba za obukama (onlajn upitnik zasnovan na kompetencijama) institucija identifikovanih kao uključenih u upravljanje programima kohezije politike (tj. programskih tijela), rezultata diskusija fokus grupa o nalazima i uzimajući u obzir druge raspoložive informacije (uključujući izvještaje revizije, evaluacije i sl.), biće osmišljen Program jačanja kapaciteta kao srednjeročni program predviđen indikativno do privremenog zatvaranja Poglavlja 22; ipak, on će se ažurirati i predstavljati osnovu za Godišnje planove obuka u okviru Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta (Akcija 3.3). Ovaj program će se nadovezati na već razvijeni Uvodni program za koheziju politiku.

4.4.5 Akcija ZM5.5 Obuka/mentorstvo za izradu strategija organizacionog razvoja

Specifične aktivnosti obuke i mentorstva biće sprovedene u relevantnim institucijama radi izrade strategija organizacionog razvoja, na osnovu vodiča razvijenog u okviru Akcije ZM5.2 i izrađenog programa jačanja kapaciteta.

4.4.6 Akcija ZM5.6 Model finansijskih nedostataka

Biće pripremljena Analiza finansijskih nedostataka zasnovana na pretpostavkama o obimu i visini sredstava kohezije politike nakon pristupanja, broju programa i institucionalnom ustrojstvu. Svrha je da se procijene potrebe crnogorskih struktura i tijela u pogledu kadra i drugih resursa i da se procijene troškovi za efikasnu i efektivnu pripremu za upravljanje sredstvima kohezije politike nakon pristupanja, kako bi se obezbijedio nivo pripremljenosti neophodan za punu apsorpciju fondova u skladu sa svim važećim pravilima.

4.4.7 Akcija ZM5.7 Izrada nacрта individualnih strategija organizacionog razvoja za institucije identifikovane kao buduća tijela programa kohezije politike

Individualne strategije organizacionog razvoja za institucije identifikovane kao buduća tijela programa kohezije politike biće izrađene uzimajući u obzir i Analizu finansijskih nedostataka pripremljenu u okviru ZM5.6, radi planiranja kadrovskih i drugih potrebnih resursa. Planovi kadrova oslanjaće se na predloženi Model finansijskih nedostataka i, gdje je primjenjivo, na planove za efikasan transfer osoblja/ekspertize iz IPA fondova u fondove kohezije politike, kao i na buduće zapošljavanje.

Konsultacije će se voditi sa relevantnim resornim ministarstvima, i to: Ministarstvom evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a, Ministarstvom javne uprave i Ministarstvom finansija – NAO/upravljačka struktura.

4.4.8 Akcija ZM5.8 Usvajanje individualnih strategija organizacionog razvoja od strane budućih tijela programa

Strategije organizacionog razvoja će biti usvojene od strane institucija identifikovanih kao buduća tijela programa kohezije politike.

Tabela 5. MP5: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 5

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resursi	Napomene	DAP oznaka
ZM.5.01.	Koncept i metodologija za Razvoj mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura; Radna grupa za poglavlje 22	2025- Kvartal2	Koncept i metodologija su razmatrani i usvojeni od strane Radne grupe za Poglavlje 22.	Prekretnica	Podržano od strane TP		3.01.
ZM.5.02.	Smjernice za izradu strategija organizacionog razvoja	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2026- Kvartal1	Uputstvo za korišćenje šablona Strategije organizacionog razvoja.	Indikator	Podržano od strane TP		3.02.
ZM.5.03.	Analiza potreba za obukom za ekosistem kohezivne politike	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026- Kvartal1	APO izvještaj za Tijela programa.	Indikator	Podržano od strane TP	Ekosistem se sastoji od 3 grupe: 1) Institucije uključene u upravljanje sredstvima (buduća Tijela programa) 2) Partneri; 3) Korisnici.	3.03.
ZM.5.04.	Dizajn i isporuka Programa za jačanje kapaciteta za kohezivnu politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura; Radna grupa za poglavlje 22	2026- Kvartal2	Programi jačanja kapaciteta za Tijela programa.	Indikator			3.04.
ZM.5.05.	Obuka/mentorstvo za izradu strategija organizacionog razvoja	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2026- Kvartal2	Izvještaji o obuci/Održane mentorske sesije.	Indikator	Podržano od strane TP		
ZM.5.06.	Model finansijskih nedostataka	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK kancelarija	2026- Kvartal1	Izvještaj Modela finansijskih nedostataka.	Indikator	Podržano od strane TP	Izrada Modela finansijskih nedostataka je u skladu sa dizajnom Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta. Model se može izraditi tek nakon objavljivanja prijedloga Komisije za regulatorni okvir nakon 2027. godine	2.03.

ZM.5.07.	Izrada nacrtu pojedinačnih strategija organizacionog razvoja od strane budućih tijela programa.	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2026- Kvartal2	Izrada nacrtu strategija organizacionog razvoja od strane relevantnih institucija.	Indikator	Podržano od strane TP	Ovo će biti priloženo u vidu Aneksa kao sastavni dio Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.	3.05.
ZM.5.08.	Usvajanje pojedinačnih strategija organizacionog razvoja od strane budućih tijela programa.	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2026- Kvartal2	Strategije organizacionog razvoja usvojene od strane relevantnih institucija.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Ovo će biti priloženo u vidu Aneksa kao sastavni dio Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.	3.05.

5 Završno mjerilo 6

ZAVRŠNO MJERILO 6. Crna Gora dostavlja Komisiji detaljan plan i vremenski okvir u vezi sa uspostavljanjem sistema za monitoring i evaluaciju, uključujući uspostavljanje elektronskog Informacionog sistema za upravljanje (ISU).

5.1 Relevantni zahtjevi kohezije politike

Regulativa o zajedničkim odredbama (RZO) propisuje glavne zahtjeve za monitoring programa radi provjere njihove realizacije i napretka ka postavljenim ciljevima i metama, dok pripremu i implementaciju programa treba da prate evaluacije koje se sprovode u skladu s utvrđenim planovima.

Zahtjevi za uspostavljanje **Okvira učinka** definisani su u čl. 16–17 RZO-a Okvir učinka i članu 22 stav 3 tačka (d) Sadržaj programa. Članovi 16–17 obavezuju državu članicu EU da pripremi okvir učinka (član 16) i uradi to u skladu s metodologijom za njegovo uspostavljanje (član 17), kako bi se omogućio monitoring, izvještavanje i evaluacija učinka programa tokom njihove realizacije.

Okvir učinka obuhvata:

- indikatore učinka i rezultata povezanim sa specifičnim ciljevima utvrđenim u propisima specifičnim za fondove izabranim za program;
- prekretnice koje treba ostvariti do kraja 2024. godine za indikatore izlaznih rezultata; i
- ciljeve koje treba ostvariti do kraja 2029. godine za indikatore učinka i izlaznih rezultata.

Zajednički pokazatelji ostvarenih izlaznih rezultata (output) i ishoda objavljeni su u propisima specifičnim za svaki fond, kako slijedi:

- Regulativa o EFRR-u i Kohezionom fondu (Regulativa 2021/1058), član 8 stav (1) i Aneksi I i II
- Regulativa o Fondu za pravednu tranziciju (Regulativa 2021/1056), član 12 i Aneks III
- Regulativa o ESF+ (Regulativa 2021/1057), čl. 17 i 23 te Aneksi I, II i III
- Regulativa o evropskoj teritorijalnoj saradnji – ETS (Regulativa 2021/1059), Poglavlje IV, čl. 28-35

Član 22(3)(d) RZO-a zahtijeva izbor indikatora izlaznih rezultata i ishoda za svaki specifični cilj (izuzev specifičnih oblika tehničke pomoći).

Što se tiče uspostavljanja **Odbora za monitoring** i podrške njegovom radu od strane upravljačkog tijela, član 38 RZO-a se fokusira na osnivanje Odbora za monitoring i usvajanje i objavljivanje poslovnika o radu; član 39 o sastavu Odbora za monitoring treba čitati u vezi sa članom 88 o partnerstvu i višeslojnom upravljanju; član 40 propisuje funkcije Odbora za monitoring; član 41 propisuje organizaciju godišnjih revizijskih sastanaka radi ispitivanja učinka programa.

Član 75 propisuje da upravljačko tijelo blagovremeno dostavlja Odboru za monitoring sve informacije neophodne za obavljanje njegovih zadataka, kao i da obezbjeđuje monitoring odluka i preporuka Odbora za monitoring.

Što se tiče uspostavljanja elektronskog **Informacionog sistema za upravljanje (ISU), elektronskog prenosa podataka**, završnog izvještaja o učinku i **e-kohezionog sistema**:

Član 42 RZO-a odnosi se na elektronski prenos podataka, koji se vrši sastavljanjem 12 tabela prema šablonu u Prilogu VII RZO-a. Član 43 zahtijeva pripremu i objavljivanje završnog izvještaja o učinku.

Član 69 RZO-a fokusira se na kvalitet, tačnost i pouzdanost sistema praćenja i podataka o indikatorima, Objavljivanje informacija, sisteme i procedure za revizorski trag i sisteme za elektronsku razmjenu podataka.

Član 69 fokusira se na odgovornosti država članica, između ostalog, u vezi sa:

Članom 69(2) i (12) i Aneksom XII o detaljnim pravilima i šablonu za izvještavanje o nepravilnostima – Odeljak 2 Šablon za elektronsko izvještavanje putem Sistema za upravljanje nepravilnostima (IMS).

Član 69(4) Kvalitet, tačnost i pouzdanost sistema praćenja i podataka o indikatorima.

Član 69(5) Objavljivanje informacija u skladu sa zahtjevima utvrđenim RZO-om i posebnim propisima za fondove, osim u slučajevima kada pravo Unije ili nacionalno pravo isključuje takvo objavljivanje iz razloga bezbjednosti, javnog reda, krivičnih istraga ili zaštite ličnih podataka u skladu sa Regulativom (EU) 2016/679 (Opšta regulativa o zaštiti podataka o ličnosti).

Član 69(6) Sistemi i procedure za obezbjeđivanje da sva dokumenta neophodna za revizorski trag, kako je utvrđeno u Aneksu XIII, budu čuvana u skladu sa zahtjevima iz Člana 82.

Član 69(8) Elektronski sistemi za razmjenu podataka između upravljačkih tijela programa i korisnika (**e-kohezija**) upućuje na Aneks XIV za dodatna uputstva.

Član 69(9) Elektronski sistem za razmjenu podataka između država članica i Komisije – Član 69(9) upućuje na Aneks XV SFC2021 za dodatna uputstva.

Član 72(1)(e) propisuje da Upravljačko tijelo mora elektronski da evidentira i **čuva podatke o svakoj operaciji koji su neophodni za monitoring, evaluaciju**, finansijsko upravljanje, verifikacije i revizije u skladu sa Aneksom XVII, i da osigura bezbjednost, integritet i povjerljivost podataka i autentifikaciju korisnika.

U vezi sa izradom plana evaluacije za kohezione programe, članovi 44 i 45 RZO-a odnose se na evaluaciju programa od strane države članice i evaluaciju od strane Komisije. U roku od godinu dana od odobrenja programa, plan evaluacije mora biti prosljeđen Komisiji.

Od najveće važnosti je pravni okvir EU za zaštitu finansijskih interesa EU, a posebno direktive (s obzirom da je potrebno njihovo prenošenje u nacionalno zakonodavstvo). "EU Direktiva o zaštiti uzbunjivača" 2019/1937 je jednom izmijenjena 2020, 2022. i 2023. godine, i tri puta u 2024. godini⁷¹.

5.2 Procjena trenutne situacije

Trenutna situacija je procijenjena u januaru 2025. godine u okviru „Izvještaja o trenutno dostupnim IT rješenjima za potrebe praćenja i evaluacije EU podrške (uključujući planirani razvoj) i preporukama za dalji

⁷¹ Konsolidovani tekst: Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. godine o zaštiti lica koja prijavljuju kršenja zakona Unije <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/2024-12-30>

razvoj“, koji je pripremila Kancelarija NIPAK-a uz podršku EU projekta tehničke pomoći „PPF sa NIPAK-om“. Ključna preporuka iz ovog izvještaja je da, uzimajući u obzir potpuno različite zahtjeve za sredstva IPA i kohezionih fondova, budući informacijski sistem za upravljanje (ISU) za programe osim ETS programa treba graditi od početka, na osnovu najboljih praksi država članica EU. Druga preporuka je da dizajn ISU-a za kohezionu politiku treba u potpunosti da uzme u obzir nacionalnu IT infrastrukturu Crne Gore.

5.2.1 Nacionalna IT infrastruktura

Ministarstvo javne uprave i Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore su dva glavna tijela odgovorna za nacionalnu IT infrastrukturu i, u tom kontekstu, za razvoj integracionih sistema za buduće informacione sisteme za upravljanje (ISU). Na osnovu dostupnih izvještaja o implementaciji Akcionog plana za Strategiju digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 za 2022.⁷² i 2023.⁷³ godinu, jasno je da je Crna Gora ostvarila značajan napredak tokom prve dvije godine implementacije svoje Strategije digitalne transformacije. Svaki izvještaj procjenjuje operativne ciljeve definisane za konkretnu godinu, na osnovu Akcionog plana za 2022-2023, koji sadrži 79 planiranih aktivnosti za cio period.

Crna Gora je ostvarila napredak u interoperabilnosti povećanjem dostupnosti elektronskih registara. Crna Gora takođe radi na poboljšanju elektronske identifikacije i unaprjeđenju svoje platforme za e-usluge JSERP kako bi se podstakla interoperabilnost između tijela javne uprave. Broj elektronskih registara prijavljenih u Metaregistru povećan je sa 12 na 37, što odražava značajan napredak u interoperabilnosti.

Crna Gora je uspostavila i unaprijedila Nacionalni sistem za elektronsku identifikaciju (eID sistem), koji omogućava sigurnu elektronsku identifikaciju i autentifikaciju. Ovaj sistem omogućava centralizovano upravljanje elektronskim identitetima kako građana, tako i preduzeća. JSERP platforma, osnovni interoperabilni sistem za razmjenu podataka, aktivno se koristi, sa čak 2,5 miliona upita obrađenih samo tokom 2023. godine. Sistem trenutno omogućava razmjenu podataka između 18 institucija i 17 registarskih parova, a planirani su dalji napreci.

Mjere za modernizaciju infrastrukture za elektronske komunikacije uključivale su usvajanje zakona radi smanjenja troškova uvođenja širokopojasnog interneta i dodjelu radio-frekvencija za 5G mreže. Svim mobilnim operaterima je naloženo da obezbijede 5G pokrivenost do 2024. godine, uz proširenje ciljeva pokrivenosti do 2026. i 2030. godine. Vlada je fokusirana na unaprjeđenje digitalnih vještina u Crnoj Gori, uključujući akreditovanje novih ICT obrazovnih programa. Na primjer, Ministarstvo prosvete je razvilo nove programe obuke iz oblasti mašinskog učenja, administracije mreža i veb razvoja. Ministarstvo je takođe pokrenulo razvoj Digitalne akademije, onlajn platforme sa ciljem unaprjeđenja digitalnih vještina državnih službenika, učenika i ranjivih grupa.

Crna Gora je ostvarila značajan napredak u uspostavljanju čvrste IT infrastrukture, koja služi kao osnova za razvoj budućeg Informacionog sistema za upravljanje (ISU). Glavni resursi uključuju:

Primarni Data Centar (PDC): Ovaj centar pruža ključne IT usluge za državnu upravu, uključujući suvišne sisteme i sigurnu mrežnu konfiguraciju. Podržava brojne državne sisteme, iako se suočava sa izazovima u pogledu fizičke bezbjednosti i upravljanja rizicima, posebno na svojoj trenutnoj lokaciji.

Data Centar za Oporavak od Katastrofa (DRS): Nudeći usluge *backup-a* i oporavka, ovaj centar je od suštinskog značaja za obezbjeđivanje kontinuiteta poslovanja tokom prekida sistema ili katastrofa. Međutim, određene kritične aplikacije iz Primarnog Data Centra još uvijek nijesu replicirane.

Sistem privatnog oblaka: Trenutno podržava 11 državnih institucija sa 122 virtuelna servera, ovaj sistem obezbjeđuje skalabilnu infrastrukturu za buduće proširenje. U toku je migracija usluga na ovaj sistem oblaka, što obećava poboljšano skladištenje podataka i alokaciju resursa.

Ministarstvo javne uprave ima ključnu ulogu u upravljanju i nadzoru IT infrastrukture Crne Gore, predstavljajući jednog od glavnih aktera u digitalnoj transformaciji zemlje i budućem razvoju ISU-a. Ministarstvo takođe koordinira s drugim javnim institucijama kako bi osiguralo pravilno upravljanje IT sistemima, a već je implementiralo ključne alate kao što je Elektronski sistem za upravljanje dokumentima (eDMS).

⁷² [Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 za 2022. godinu - zaključci](#)

⁷³ [Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 za 2023. godinu](#)
<https://wapi.gov.me/download-preview/15041a2f-bb4d-42b0-a670-10c8b3323597?version=1.0>

5.2.2 Iskustvo u korišćenju ISU-a za kohezionu politiku

Iskustvo u korišćenju ISU-a za kohezionu politiku stečeno je kroz programe evropske teritorijalne saradnje koji koriste JEMS (Zajednički elektronski sistem za monitoring), sveobuhvatni veb-bazirani Informacionog sistema za upravljanje (ISU) koji se koristi za upravljanje INTERREG programima. JEMS obezbeđuje alate za upravljanje projektima od početka do kraja, podržavajući čitav životni ciklus projekta, od podnošenja aplikacija, finansijskog praćenja, skladištenja dokumenata do izveštavanja o usklađenosti, čime se obezbeđuju transparentnost, efikasnost i usklađenost sa propisima EU. Crna Gora učestvuje u dva programa prekogranične saradnje sa državama članicama EU, a za te programe (Hrvatska – Bosna i Hercegovina – Crna Gora i Italija – Albanija – Crna Gora), kao i za transnacionalne programe (ADRION, EUROMED i DANUBE), Crna Gora ima pristup JEMS-u. Za IPA-IPA programe prekogranične saradnje (Crna Gora – Albanija, Crna Gora – Kosovo, Srbija – Crna Gora, Bosna i Hercegovina – Crna Gora), ne postoji poseban IT sistem (osim IPA APP koji koriste PTFU-ovi).

5.2.3 Drugo relevantno iskustvo

EKO FOND u Crnoj Gori predstavlja uspješnu primjenu digitalnih sistema u upravljanju projektima iz oblasti zaštite životne sredine i energetike. Njegovi IT sistemi prikazuju efikasne prakse digitalizacije, koje mogu poslužiti kao model za druge sektore u zemlji, uključujući i budući razvoj ISU sistema. Portal EKO-FOND je onlajn platforma namijenjena olakšavanju podnošenja prijave za bespovratna sredstva koja se odnose na poboljšanje energetske efikasnosti u stambenim objektima u Crnoj Gori. Portal omogućava pojedincima da apliciraju za bespovratnu finansijsku podršku (grantove) za implementaciju mjera energetske efikasnosti u individualnim i kolektivnim stambenim objektima. Cilj je da se proces prijavljivanja pojednostavi tako što će biti potpuno digitalizovan, omogućavajući podnosiocima prijave da dostave potrebnu dokumentaciju i prate status svoje prijave onlajn.

5.3 Izazovi povezani sa implementacijom završnog mjerila 6

Identifikovani izazovi su i interni i eksterni.

Dva glavna interna izazova su: i) efektivna koordinacija između tijela zaduženih za IT infrastrukturu i razvoj Informacionog sistema za upravljanje (ISU) i e-kohezije, koji podržavaju implementaciju kohezionih fondova; i ii) dizajn sistema koji je sveobuhvatan, a istovremeno obezbeđuje korišćenje logičnih, jednostavnih i intuitivnih funkcija i interfejsa, te je stoga lak za korišćenje svim operaterima.

Glavni eksterni izazov se odnosi na neizvjesnost pravnog okvira za finansijsku perspektivu 2028-2034. Budući da prijedlozi Komisije za budući pravni okvir za kohezionu politiku još uvijek nijesu objavljeni, akcije se mogu identifikovati samo na osnovu trenutnog pravnog okvira. Konkretno, odredbe koje se odnose na Informacioni sistem za upravljanje i potencijalni interfejs između ISU-a Crne Gore (za kohezione fondove) i Sistema za upravljanje nepravilnostima (IMS), elektronski prenos podataka i e-kohezioni sistem. Komisija je objavila nacrt prijedloga 16. jula 2025. godine, ali oni nisu razmatrani u ovom trenutku i biće uzeti u obzir tek nakon konsultacija s Komisijom u septembru.

5.4 Planirane akcije

Naredne akcije su planirane za osiguranje zadovoljavajućeg nivoa implementacije završnog mjerila 6:

5.4.1 Akcija ZM6.1. Studija o uspostavljanju e-kohezije i Informacionog sistema za upravljanje

Period 2021-2027. godine uveo je pojednostavljen pristup upotrebljivosti informacionih sistema – države članice primjenjuju sisteme koji omogućavaju korisnicima da elektronskim putem i samo jednom dostave sve informacije i dokumente programskim tijelima. Ovo zahtijeva uspostavljanje potpuno funkcionalnog elektronskog sistema za prijavljivanje i monitoring, sa mogućnostima pristupa za različite programske otijela, uključujući službenike koji vrše verifikaciju upravljanja, kao osnovu ne samo za monitoring i evaluaciju, već i za sisteme kontrole i revizije (ili razvoj interfejsa i maksimalno korišćenje već postojećih baza podataka). Poboljšane karakteristike uključuju intuitivne interfejse, pojednostavljene procese unosa podataka i poboljšanu pristupačnost, kako bi se osiguralo da svi korisnici, bez obzira na tehničku stručnost, mogu efikasno da koriste sisteme. Cilj je smanjenje administrativnih opterećenja i poboljšanje korisničkog

iskustva za zainteresovane strane uključene u upravljanje sredstvima EU i izvještavanje o njima. Ovaj pristup usmjeren na korisnika osmišljen je da olakša brže usvajanje i efikasnije korišćenje sistema na različitim administrativnim nivoima.

Međutim, uvođenje novog alata jasno podrazumijeva period učenja i prilagođavanja za nadležne tijela programa, što ukazuje na povećanje troškova koji nijesu samo finansijske prirode. Ponovo, nije sprovedena sistematska studija uticaja ovih promjena na nadležne tijela programa.

Evropska unija je 2012. godine procijenila da će upotreba digitalnih tehnologija smanjiti opterećenje radom upravljačkih tijela za 11%, čime će se riješiti ukupni administrativni teret u upravljanju fondovima⁷⁴. Međutim, očekuje se da će primjena vještačke inteligencije značajno povećati navedeni procenat.

Planirana je studija o uspostavljanju e-kohezije i ISU-a kako bi se identifikovalo optimalno rješenje povezanog sistema e-kohezije i Informacionog sistema za upravljanje (ISU) u Crnoj Gori, pri čemu će e-kohezija biti integrisani modul⁷⁵, uzimajući u obzir i najsavremenije tehnologije, efikasnu interoperabilnost sistema na različitim nivoima upravljanja i među različitim zainteresovanim stranama uključenim u kohezionu politiku⁷⁶, kao i naučene lekcije iz zemalja članica EU u vezi sa uspostavljanjem e-kohezije i ISU-a. Studija će takođe analizirati opcije da li imati jedinstven ISU ili ISU za EFRR+CF+FPT i poseban ISU za ESF+. U slučaju jedinstvenog ISU-a, pored ISU-a koji koriste sva nadležna tijela programa i ostali predviđeni korisnici, postojeće i specifični moduli po fondu koji omogućavaju različite funkcionalnosti u okviru fondova kohezionu politike.

5.4.2 Akcija ZM6.2. Odluka o ISU arhitekturi

Na osnovu Studije u okviru ZM6.1, odluku o arhitekturi ISU-a donijeće ad hoc formiran Međuinstitucionalni upravni odbor, odgovoran za dizajn, razvoj i implementaciju ISU-a. Ovaj odbor će uključivati predstavnike svih ključnih strana: Ministarstva finansija – NAO/Struktura za upravljanje, budućih programskih tijela, Ministarstva evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a i predstavnika Tijela za koordinaciju implementacije Strategije digitalne transformacije Crne Gore ili njegovog pravnog i operativnog nasljednika⁷⁷.

5.4.3 Akcija ZM6.3. Detaljan plan i vremenski raspored koji se tiču uspostavljanja sistema za monitoring i evaluaciju, uključujući uspostavljanje Informacionog sistema za upravljanje (ISU)

Ova akcija je usmjerena na izradu detaljnog plana implementacije i vremenskog okvira, uključujući procijenjeni budžet i predložene uloge po instituciji/tijelu za uspostavljanje Informacionog sistema za upravljanje (ISU), koji obuhvata sistem za monitoring i evaluaciju, kao i e-kohezioni sistem. Izrada detaljnog plana integriše aktivnosti i zadatke različitih institucija/tijela u sistemu radi obezbjeđivanja bliske integracije budućeg ISU-a sa e-kohezijom, kao i radi obezbjeđivanja usklađenosti sa regulativama EU, omogućavajući korisnicima i upravljačkim tijelima nesmetano elektronsko podnošenje i upravljanje dokumentima. Primarni cilj ovog detaljnog plana i vremenskog okvira je operacionalizacija svih narednih koraka u razvoju ISU-a kao interaktivne elektronske platforme koja omogućava monitoring projekata u realnom vremenu, efikasno praćenje rashoda i nesmetanu komunikaciju među zainteresovanim stranama. Plan će definisati ključne prekretnice i vremenske okvire potrebne za razvoj sistema, uključujući ključne faze. Takođe će obuhvatiti planiranje ublažavanja rizika i koordinaciju na nacionalnom nivou u vezi sa tehničkim izazovima interoperabilnosti sistema među različitim nacionalnim sistemima, kao što su državni trezor i poreski registri, kako bi se obezbijedio integritet podataka i usklađenost sa EU standardima.

⁷⁴ Evropska komisija (2012). Mjerenje uticaja promjena u regulatornim zahtjevima na administrativne troškove i administrativno opterećenje upravljanja strukturnim fondovima EU (EFRR i Kohezioni fondovi), jun 2012.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf

⁷⁵ Evropska komisija (2022). Evaluacija e-Kohezije 2014-2020, Završni izvještaj, april

2022. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/e-cohesion/eval_ecohesion_2014_2020.pdf

⁷⁶ Evropska komisija (2021). Učinak, monitoring i evaluacija Evropskog fonda za regionalni razvoj, Kohezionog fonda i Fonda za pravednu tranziciju u periodu 2021–2027. [pdf] Brisel: Evropska komisija. Dostupno na:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/evaluation/performance2127/performance2127_swd.pdf

⁷⁷ Predstavnik tijela zaduženog za javnu digitalnu infrastrukturu u Crnoj Gori.

Tabela 6. MP6: Planirane akcije za zatvaranje završnog mjerila 6

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resursi	Napomene	DAP oznaka
ZM.6.01.	Studija za uspostavljanje e-kohezije i Informacionog sistema za monitoring.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal4	Studija za uspostavljanje e-kohezije i ISU-a.	Indikator	Podržano od strane TP	Studija će uzeti u obzir relevantna iskustva država članica EU, kao i pristup ovoj akciji od strane drugih zemalja u regionu. Jedan od preduslova je objavljivanje prijedloga Regulativa od strane Komisije za period nakon 2027. godine.	5.01.
ZM.6.02.	Odluka o ISU arhitekturi.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura; Međuinstucionalni Upravljački odbor	2026-Kvartal1	Odluka Ministarstva za evropske poslove; Ministarstva finansija/Kancelarije NAO zasnovana na preporukama uspostavljenog Međuinstucionalnog Upravljačkog odbora.	Indikator	Podržano od strane TP		5.02.
ZM.6.03.	Detaljan plan i raspored za uspostavljanje elektronskog Informacionog sistema za upravljanje (ISU)	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	2026-Kvartal2	Plan i raspored za uspostavljanje ISU.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Pretpostavlja se da je ISU koji se uspostavlja sveobuhvatan i integrisan informacioni sistem upravljanja koji je povezan sa e-kohezionim sistemom kao integrisani modul.	5.03.

Dugoročni plan aktivnosti za Poglavlje 22

1 Zakonodavni okvir

1.1 Relevantni zahtjevi kohezivne politike

Regulativa (EU) 2021/1060 (Regulativa o zajedničkim odredbama, skraćeno RZO)⁷⁸ utvrđuje principe kohezivne politike (članovi 8-9) koje je potrebno poštovati u pružanju podrške iz fondova, kao i horizontalne i tematske omogućavajuće uslove (član 15 stav 1 i Aneksi III i IV) koje treba ispuniti u skladu sa kriterijumima za ispunjavanje propisanim Regulativom. Iako principi kohezivne politike ne zahtijevaju posebne zakonske propise sami po sebi, u većini slučajeva oni su ugrađeni u zakonodavstvo ili strategije koje su usvojene odlukama Vlade.

Član 8 RZO zahtijeva od država članica da primjenjuju princip partnerstva i višeslojno upravljanje u skladu sa Evropskim kodeksom ponašanja za partnerstvo (EKPP), uspostavljenim Delegiranom Regulativom Komisije 240/2014 o Evropskom kodeksu ponašanja za partnerstvo⁷⁹.

RZO član 9 zahtijeva od država članica:

- Da obezbijede poštovanje osnovnih ljudskih prava i usklađenost sa Poveljom o osnovnim ljudskim pravima Evropske unije prilikom sprovođenja fondova;
- Da obezbijede ravnopravnost između žena i muškaraca, uključivanje rodne perspektive i integraciju rodne ravnopravnosti u pripremu, implementaciju, monitoring, izvještavanje i evaluaciju programa;
- Da preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi spriječile bilo kakvu diskriminaciju na osnovu pola, rasnog ili etničkog porijekla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, starosti i seksualne orijentacije u pripremi, sprovođenju, praćenju, izvještavanju i evaluaciji programa, uz posebnu pažnju na pristupačnost za osobe sa invaliditetom⁸⁰.

Naglašava se da se član 9 RZO prepliće sa članom 15 (1) RZO-a i Aneksima III i IV, posebno sa sljedeća dva horizontalna i tri tematska omogućavajuća uslova⁸¹:

- Horizontalni omogućavajući uslov 3: Efikasna primjena i implementacija Povelje o osnovnim ljudskim pravima
- Horizontalni omogućavajući uslov 4: Sprovođenje i primjena Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom (UN CRPD) u skladu sa Odlukom Savjeta 2010/48/EZ (1)
- Tematski omogućavajući uslov 12: Nacionalni strateški okvir za rodnu ravnopravnost
- Tematski omogućavajući uslov 14: Nacionalni strateški okvir politike za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva
- Tematski omogućavajući uslov 15: Nacionalni strateški okvir politike za inkluziju Roma

⁷⁸ Konsolidovani tekst: Regulativa (EU) 2021/1060 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. juna 2021. godine kojom se utvrđuju zajedničke odredbe o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu plus, Kohezivnom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Evropskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i finansijska pravila za njih, kao i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutrašnju bezbjednost i Instrument finansijske podrške za upravljanje granicama i viznu politiku. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/2024-03-01>.

⁷⁹ https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj

⁸⁰ RZO predviđa šifre za rodnu dimenziju ESF+, EFRR, Kohezivnog fonda i Fonda za pravednu tranziciju, kako bi se omogućilo finansijsko praćenje rashoda u smislu rodne ravnopravnosti (Prilog 1, Tabela 7). One se zasnivaju na markerima koje je uspostavio OECD: ciljanje na rodnu ravnopravnost; uvođenje principa rodne ravnopravnosti; i rodna neutralnost, kako bi se obezbijedilo poštovanje osnovnih prava i usklađenost sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima u sprovođenju Kohezivnih fondova. Pogledajte: Definicija i minimalni preporučeni kriterijumi za DAC marker za rodnu ravnopravnost, OECD-DAC mreža za rodnu ravnopravnost, OECD, 2016.

⁸¹ Ova tri tematska uslova koji omogućavaju realizaciju primjenjiva su samo na aktivnosti programirane u okviru odgovarajućeg specifičnog cilja.

Član 9 Regulative o zajedničkim odredbama (RZO) takođe zahtijeva da se ciljevi kohezionih fondova ostvaruju u skladu sa ciljem promoviranja održivog razvoja, kako je utvrđeno u članu 11 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU), uzimajući u obzir Ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih nacija, Pariški sporazum i načelo „Ne nanositi značajnu štetu“ (NNZŠ). Takođe, prilikom sprovođenja fondova moraju se poštovati i propisi Unije iz oblasti zaštite životne sredine.

Regulativa (EU) 2019/2088 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. novembra 2019. o objavljivanju informacija u vezi sa održivošću u sektoru finansijskih usluga smatra ulaganje održivim samo ukoliko ono ne nanosi značajnu štetu ni jednom ekološkom ili socijalnom cilju, kako je utvrđeno tom Regulativom. Regulativa (EU) 2020/852 Evropskog parlamenta i Savjeta od 18. juna 2020. o uspostavljanju okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Regulative (EU) 2019/2088⁸² utvrđuje kriterijume za određivanje da li se ekonomska aktivnost smatra ekološki održivom u svrhu utvrđivanja stepena do kojeg je ulaganje ekološki održivo.

Član 9 iste Regulative postavlja sljedeće ekološke ciljeve:

- a) ublažavanje klimatskih promjena;
- b) prilagođavanje klimatskim promjenama;
- c) održivo korišćenje i zaštita vodnih i morskih resursa;
- d) tranzicija u cirkularnu ekonomiju;
- e) prevencija i kontrola zagađivanja;
- f) zaštita i obnova biodiverziteta i ekosistema.

Regulativa (EU) 2021/1059 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. juna 2021. o posebnim odredbama za cilj evropske teritorijalne saradnje (Interreg) koji se podržava iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i instrumenata za spoljno finansiranje⁸³ (u daljem tekstu: Regulativa o ETS-u), podržava, u skladu sa članom 3. stav 3. o interregionalnoj saradnji za jačanje efikasnosti kohezione politike („Interreg C“), između ostalog, uspostavljanje, funkcionisanje i korišćenje Evropskog grupisanja teritorijalne saradnje (EGTS). Stoga, nacionalni pravni okvir treba da uzme u obzir zahtjeve Regulative (EZ) br. 1082/2006 Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2006. o Evropskom grupisanju teritorijalne saradnje, kako je izmijenjena Regulativom 1302/2013⁸⁴. Evropsko grupisanje teritorijalne saradnje može se osnovati na teritoriji Unije pod uslovima i u skladu sa aranžmanima predviđenim navedenom Regulativom.

Cilj EGTS-a je da olakša i promoviše, posebno, teritorijalnu saradnju, uključujući jedan ili više prekograničnih, transnacionalnih i interregionalnih vidova saradnje, između svojih članova, kao što je navedeno u članu 3. stav 1, sa ciljem jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije Unije. EGTS ima svojstvo pravnog lica.

1.1 Procjena trenutne situacije⁸⁵

1.1.1 Principi kohezione politike

1.1.1.1 *Princip partnerstva i višeslojnog upravljanja tokom pripreme, implementacije, monitoringa, izvještavanja i evaluacije programa finansiranih iz EU fondova*

Princip partnerstva i višeslojnog upravljanja se primjenjuje u pripremi, implementaciji, praćenju, izvještavanju i evaluaciji programa koje finansira EU u Crnoj Gori, kako bi se osigurala efikasnost, inkluzivnost i održivost ovih programa. Zainteresovane strane koje su aktivno uključene obuhvataju državne organe, organizacije civilnog društva, predstavnike privatnog sektora, akademsku zajednicu i druge relevantne aktere. Konsultacije sa zainteresovanim stranama se sprovode radi identifikacije potreba,

⁸² <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj>

⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj>

⁸⁴ Konsolidovani tekst: Regulativa (EZ) br. 1082/2006 Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2006. o Evropskom grupisanju za teritorijalnu saradnju (EGTS) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1082/2014-06-22>

⁸⁵ Relevantne informacije o trenutnim kapacitetima ljudskih resursa biće predstavljene u poglavlju o jačanju administrativnih kapaciteta.

prioriteta i izazova, čime se obezbjeđuje usklađenost dizajna programa sa razvojnim ciljevima zemlje i procesom pristupanja EU. Koordinacioni mehanizmi uključuju redovne sastanke, radne grupe za programiranje, sastanke sektorskih odbora za monitoring i sastanke odbora za monitoring u okviru Instrumenta za pretprijetnu podršku (IPA), kao i sastanke Odbora za monitoring za prekograničnu saradnju (PGS) i Interreg programa, kao i sastanke Radne grupe za Poglavlje 22 u kojoj su zastupljene i organizacije civilnog društva.

Crnogorske vlasti stekle su određeno iskustvo u primjeni principa partnerstva i višeslojnog upravljanja kroz pripremu i implementaciju PGS/Interreg i IPARD programa, dok su u okviru godišnjih IPA programa zainteresovane strane učestvovala u programiranju putem sektorskih radnih grupa, uključujući organizacije civilnog društva koje su pozvane putem javnih poziva za iskazivanje interesa. Ovaj proces unaprijeđen je u okviru IPA III izradom višegodišnjeg Operativnog programa za zapošljavanje i socijalnu politiku (IPA 2024-2027) primjenom participativnog pristupa: formirana je radna grupa sa preko 40 relevantnih predstavnika/zainteresovanih strana iz državne uprave, organizacija civilnog društva, socijalnih partnera i drugih aktera iz oblasti zapošljavanja i socijalne politike, radi razmatranja i komentarisanja uzastopnih nacrti operativnog programa i predlaganja dopuna i izmjena. U pogledu Operativnog programa za životnu sredinu i klimatske promjene (IPA 2024-2027), tokom prve polovine 2023. godine, Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevernog regiona (MTEORRSR), odnosno Direktor za projekte, održalo je niz sastanaka i radnih sesija sa ključnim akterima za Operativni program, uključujući Delegaciju EU, NIPAK, Ministarstvo finansija – NAO/Struktura za upravljanje, Agenciju za zaštitu životne sredine i glavne direktorate unutar MTEORRSR koji imaju ulogu u izradi/implementaciji OP-a (naime: Direktor za ekologiju i klimatske promene, Direktor za zaštitu prirode, Direktor za evropske integracije i međunarodnu saradnju). Pored toga, obavljene su konsultacije sa opštinama u cilju identifikacije projekata: Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine pozvalo je opštine da iskažu interesovanje i predlože intervencije u oblasti životne sredine i klimatskih promjena koje bi se finansirale iz Operativnog programa. Ovi prijedlozi su zabilježeni kao dio duge liste potencijalnih projekata. Za dva Operativna programa IPA III u okviru IPA 2024-2027, Sektorski odbori za monitoring biće uspostavljeni⁸⁶ u skladu sa principom partnerstva, u skladu sa Evropskim kodeksom ponašanja za partnerstvo (EKPP)⁸⁷, što utire put zahtjevima kohezije politike.

Međutim, neophodne su dodatne mjere da bi se princip partnerstva i višeslojnog upravljanja u potpunosti ugradio u sve procedure koje se odnose na pripremu, implementaciju, monitoring, izvještavanje i evaluaciju svih programa koji se finansiraju iz fondova EU. U tom smislu, Evropska komisija u svom Godišnjem izvještaju za Crnu Goru za 2024. godinu, koji je dio Paketa proširenja za 2024. godinu (u daljem tekstu: Godišnji izvještaj EK za 2024)⁸⁸, preporučuje u okviru Poglavlja 22 da Crna Gora „ojača administrativne kapacitete kako u kreiranju tako i u implementaciji politika relevantnih za ekonomsku i socijalnu koheziju zemlje i njenu regionalnu konkurentnost, uključujući unaprijeđenu međuinstitucionalnu koordinaciju i strukturisani dijalog sa socijalnim partnerima (udruženjima poslodavaca i sindikatima) i civilnim društvom, koji treba da budu uključeni u izradu, implementaciju, monitoring i evaluaciju politika“.

Metodologija za uspostavljanje partnerstva za kohezionu politiku je u fazi izrade i biće pilotirana kroz IPA III operativne programe za uspostavljanje odgovarajućih odbora za monitoring. Shodno tome, Odbor za monitoring za svaki operativni program biće uspostavljen u skladu sa EKPP-om, čime će se osigurati da se partneri biraju na transparentan način i da partnerstvo bude sveobuhvatno, inkluzivno i uravnoteženo u svim fazama implementacije programa. Aktivno učešće u sektorskim odborima za monitoring biće podstaknuto kroz ciljane aktivnosti jačanja kapaciteta i blagovremeno obezbjeđivanje informacija članovima.

⁸⁶ Operativni programi za period 2024-2027. godine odobreni su implementacionom odlukom Komisije 5.8.2024. C(2024) 5738 o finansiranju višegodišnjeg akcionog plana za Operativni program za zapošljavanje i socijalnu inkluziju u korist Crne Gore za period 2024-2027. godine i 5.8.2024. C(2024) 5739 o finansiranju višegodišnjeg akcionog plana za Operativni program za životnu sredinu i klimatske promjene u korist Crne Gore za period 2024-2027. godine. U skladu sa Okvirnim sporazumom o finansijskom partnerstvu za IPA III, član 53, Sektorski odbor za monitoring mora biti uspostavljen najkasnije šest mjeseci nakon stupanja na snagu prvog sporazuma o finansiranju u tom sektoru.

⁸⁷ Delegirana Regulativa Komisije 240/2014).

⁸⁸ [Montenegro Report 2024 - European Commission](#) str. 18-19.

1.1.1.2 Poštovanje osnovnih prava: usklađenost sa Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije

Crna Gora je uspostavila Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i kreirala strateški i zakonodavni okvir u okviru svoje nadležnosti koji je usklađen sa međunarodnim standardima, odnosno propisima EU, direktivama, poveljama i konvencijama Ujedinjenih nacija, uključujući Povelju Evropske unije o osnovnim ljudskim pravima⁸⁹. Prema Godišnjem izvještaju EK za 2024. godinu (str. 6): „Zakonodavni i institucionalni okvir za osnovna ljudska prava je uglavnom uspostavljen i Crna Gora nastavlja da u velikoj mjeri ispunjava svoje međunarodne obaveze u oblasti ljudskih prava. Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se ovaj okvir u potpunosti primijenio i obezbijedio pristup pravdi i implementacija prava u upravnim i sudskim postupcima, posebno za ranjive grupe. Najugroženije grupe u društvu (uključujući Rome i Egipćane, osobe sa invaliditetom, LGBTIQ osobe) i dalje su izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločinima iz mržnje. Potrebno je dodatno raditi na efektivnom sprovođenju svih preporuka Evropskog komiteta za prevenciju mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja (CPT).” Mjere za rješavanje navedenog su planirane u okviru drugih relevantnih poglavlja *acquis-a* (Poglavlje 23 / Osnovne).

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori (NILJP, odnosno Nacionalna institucija za ljudska prava, Ombudsman) osnovan je Zakonom koji je donijela Skupština Crne Gore 10. jula 2003. godine. Radna grupa za pripremu novog Zakona o Ombudsmanu formirana je u septembru 2024. godine i izrada nacrtu je u toku. Glavni cilj novog Zakona je obezbjeđivanje statusa A Ombudsmanu u skladu sa Pariškim principima. NILJP svoje nadležnosti obavlja na osnovu Ustava i zakona i u svom radu se pridržava principa pravičnosti i pravičnog postupanja. U skladu sa *Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore* (koji je stupio na snagu 23. avgusta 2011. godine), Nacionalnoj instituciji za ljudska prava (NILJP) su dodijeljene dvije nove nadležnosti te je postala institucionalni mehanizam za zaštitu od svih oblika diskriminacije kao i Nacionalni preventivni mehanizam za zaštitu i prevenciju osoba lišenih slobode od mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Nadležnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore zasnovane su na članu 27. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore⁹⁰, članu 21. Zakona o zabrani diskriminacije⁹¹ i članu 1. *Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom*⁹². Pored toga, najnovije izmjene *Zakona o ravnopravnosti polova*⁹³ omogućile su punu nadležnost Zaštitnika za postupanje po pritužbama zbog povrede principa ravnopravnosti polova⁹⁴. NILJP Crne Gore član je sljedećih međunarodnih tijela i mreža: EMNILJP Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava; EMTJ Evropska mreža tijela za jednakost; EKPRN Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije; Nacionalni preventivni mehanizam za prevenciju torture (NPM) Mreža jugoistočne Evrope; Regionalna mreža ombudsmana Zapadnog Balkana; i GANILJP Globalna alijansa nacionalnih institucija za ljudska prava. Redovno objavljuje Godišnji izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Godišnji izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM)⁹⁵.

1.1.1.3 Ravnopravnost muškaraca i žena, uvođenje principa rodne ravnopravnosti i integracija rodne perspektive

Najnovije izmjene *Zakona o rodnoj ravnopravnosti* iz 2015. godine uskladile su ga sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima i drugim dokumentima usvojenim pod okriljem Ujedinjenih nacija, Evropske unije i Savjeta Evrope, uključujući i direktive Evropske unije o rodnoj ravnopravnosti i jednakom tretmanu žena i muškaraca: Direktivu Savjeta 79/7/EEZ o postepenoj primjeni načela jednakog tretmana muškaraca i žena

89 Prečišćeni tekst Zakona o pravima i slobodama manjina uključuje sljedeće propise: 1. Zakon o pravima i slobodama manjina (Službeni list, br. 031/06 od 12.05.2006), 2. Odluka Ustavnog suda Crne Gore U br. 53/06, od 11. jula 2006. godine, sa izdvojenim mišljenjem (Službeni list, br. 051/06 od 04.08.2006), 3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i slobodama manjina (Službeni glasnik, br. 038/07 od 22.06.2007), 4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i slobodama manjina (Službeni list, br. 002/11 od 12.01.2011), 5. Ispravka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i slobodama manjina (Službeni list, br. 008/11 od 04.02.2011), 6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i slobodama manjina (Službeni list, br. 031/17 od 12.05.2017), u kojem je naznačen datum njegove primjene. Zakon o pravima i slobodama manjina (Službeni list, br. 031/06 od 12.05.2006, 051/06 od 04.08.2006, 038/07 od 22.06.2007, Službeni list, br. 002/11 od 12.01.2011, 008/11 od 04.02.2011, 031/17 od 12.05.2017).

90 Službeni list Crne Gore, br. 42/2011, 32/2014

91 Službeni list Crne Gore, br. 46/2010, 18/2014

92 Službeni list Crne Gore, br. 35/2015

93 Službeni list Crne Gore, br. 46/2007, 35/2015

94 https://equineteurope.org/author/montenegro_phrf/

95 Godišnji izvještaj Ombudsmana Crne Gore (Izvještaj 2023)

https://www.ombudsman.co.me/docs/1715154847_finalizvjestaj_29042024%20_zastitnik.pdf; Godišnji izvještaji Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) https://www.ombudsman.co.me/NPM_Izvjestaji.html

u pitanjima socijalne zaštite; Direktivu Savjeta 2000/78/EZ o uspostavljanju opšteg okvira za ravnopravno postupanje u oblasti zapošljavanja i zanimanja; Direktivu Savjeta 2004/113/EZ o sprovođenju načela jednakog tretmana muškaraca i žena u pogledu pristupa robama i uslugama i njihovog snabdijevanja; Direktivu 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o primjeni načela jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i zanimanja; i Direktivu 2010/41/EU Evropskog parlamenta i Savjeta o primjeni načela jednakog tretmana između muškaraca i žena koji su angažovani u samostalnim djelatnostima i o stavljanju van snage Direktive Saveta 86/613/EEZ.

Nakon usvajanja *Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije*, neophodno je izvršiti izmjenu postojećeg *Zakona o ravnopravnosti polova iz 2015. godine*, kako bi se u potpunosti uskladio sa Evropskim zakonodavstvom i standardima iz Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije prema ženama, kao i drugih ratifikovanih međunarodnih konvencija.

Kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Crna Gora je posvećena ostvarivanju ciljeva smanjenja rodne diskriminacije, kako je navedeno u zakonodavnim i strateškim dokumentima koje su usvojile Evropska komisija i Savjet Evrope. *Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost u Crnoj Gori za period 2021-2025.* usklađena je sa politikama EU u ovoj oblasti, od kojih je najvažnija Strategija Evropske unije za rodnu ravnopravnost 2020-2025. Nova Strategija za rodnu ravnopravnost za period 2025-2029. je trenutno u fazi izrade.

1.1.1.4 Sprječiti svaku diskriminaciju zasnovanu na polu, rasnom ili etničkom porijeklu, vjeroispovesti ili uvjerenju, invaliditetu, starosnoj dobi ili seksualnoj orijentaciji. Posebno, obezbijediti pristupačnost za osobe sa invaliditetom

Ratifikacijom Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom (UNCPRD) 2009. godine, Crna Gora je postala strana Konvencije i obavezala se da dosljedno primjenjuje sve odredbe ovog međunarodnog ugovora. Vlada Crne Gore je usvojila *Strategiju zaštite osoba sa invaliditetom od diskriminacije i promocije ravnopravnosti za period 2022–2027. godine*, u cilju dosljedne primjene Konvencije. U okviru praćenja sprovođenja Konvencije, kontinuirano se analizira usklađenost nacrti i prijedloga novih propisa koji se neposredno tiču prava osoba sa invaliditetom sa odredbama Konvencije.

U oblasti političkog i javnog života, postojeći pravni okvir koji reguliše pitanja političkog učešća građana je djelimično usklađen sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom Ujedinjenih nacija. Zbog toga se planira usklađivanje *Zakona o izboru odbornika i poslanika* radi unaprjeđenja stepena političkog učešća osoba sa invaliditetom, kao i *Zakona o političkim partijama*, u dijelu koji se odnosi na unaprjeđenje stepena političkog učešća osoba sa invaliditetom, u periodu 2024–2025. godine.

Izmjene i dopune Zakona o zaštiti ravnopravnosti i zabrani diskriminacije, planirane za 2024. godinu, doprinijeće usklađivanju sa Konvencijom, u dijelu koji se odnosi na zabranu svih oblika diskriminacije definisanih Konvencijom UN-a, a koji nedostaju u postojećem Zakonu. Usvajanje *Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti*, planirano za 2025. godinu, baviće se pitanjem materijalnih davanja i usluga i njihovim usklađivanjem sa odredbama UNCPRD (Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom). Navedeni zakon će unaprijediti materijalna davanja i usluge iz socijalne i dječje zaštite i uskladiti ih sa odredbama Konvencije.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (NILJP) uspostavio je nezavisni mehanizam za monitoring promocije, zaštite i praćenja sprovođenja UNCPRD u Crnoj Gori. Mehanizam se sastoji od predstavnika deset organizacija osoba sa invaliditetom i udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju, kao i predstavnika Zaštitnika.

U cilju unaprjeđenja trenutnog stanja i položaja romske i egipćanske zajednice u Crnoj Gori i obezbjeđivanja prava garantovanih Ustavom i drugim pravnim aktima, kao i borbe protiv svih oblika diskriminacije i segregacije, na snazi je *Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana za period 2021–2025*, zajedno sa pratećim akcionim planovima. Ključni cilj Strategije je unaprjeđenje socio-ekonomskog i pravnog statusa Roma i Egipćana u Crnoj Gori izgradnjom inkluzivnog i otvorenog društva koje se zasniva na suzbijanju i eliminaciji svih oblika diskriminacije, antiromizma i siromaštva. Nova petogodišnja Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana biće pripremljena 2025. godine i usvojena tokom 2026. godine.

1.1.1.5 *Promovisanje održivog razvoja, kako je navedeno u članu 11 TFEU, uzimajući u obzir Ciljeve održivog razvoja UN (SDG) i Pariski sporazum; poštovanje pravne tekovine Unije u oblasti životne sredine i principa „Ne nanosi značajnu štetu” (NNZŠ)*

Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. (NSOR) usvojena je 2016. godine s ciljem integracije UN Ciljeva održivog razvoja (SDG) u razvojne ciljeve Crne Gore. Ova strategija predstavlja nasljednika prethodne Nacionalne strategije održivog razvoja usvojene 2007. godine. Crna Gora je 2016. godine potpisala Parišku povelju. U 2021. godini, Crna Gora je povećala svoj „Nacionalno utvrđen doprinos” (NDC) obavezivši se da će do 2030. smanjiti emisije gasova sa efektom staklene bašte za 35% u odnosu na nivo iz 1990. godine.

Izveštaj o održivom razvoju (<https://dashboards.sdgindex.org/>) predstavlja globalnu procjenu napretka zemalja ka ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja. On dopunjuje zvanične SDG indikatore i dobrovoljne nacionalne izvještaje. Sveobuhvatna procjena mjeri napredak ka ostvarivanju svih 17 Ciljeva održivog razvoja. Rezultat se može tumačiti kao procenat ostvarenosti SDG. Rezultat od 100 znači da su svi SDG ostvareni. Prema ovom izvoru, procenat ostvarenih SDG za Crnu Goru u 2023. godini iznosi 48,3%, dok je ograničen napredak postignut kod 31,7% ciljeva. Pogoršanje u ispunjavanju SDG zabeleženo je kod 20% ciljeva. Ipak, u 2023. godini Crna Gora je napredovala za 19 mesta, sa 86. (2021) na 67. mesto od ukupno 166 zemalja.

Precizni i jasni podaci su neophodni kako bi se bolje mjerio napredak u ostvarivanju SDG-ova. Shodno tome, na inicijativu Kancelarije za održivi razvoj Crne Gore, u saradnji sa Zavodom za statistiku Crne Gore (MONSTAT) i uz podršku Kancelarije rezidentnog koordinatora UN i Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), krajem 2022. godine razvijena je platforma za monitoring indikatora održivog razvoja (www.sdgmontenegro.me), prilagođena nacionalnim potrebama. Od tada se podaci na ovoj platformi unose po indikatorima. U Crnoj Gori je prijavljen 131 indikator (63 indikatora prate nacionalne institucije, dok podatke za 68 indikatora o Crnoj Gori prate međunarodne institucije). Uz podršku Kancelarije rezidentnog koordinatora UN, angažovan je konsultant koji trenutno radi na ažuriranju podataka, definisanju statusa indikatora i određivanju prioriteta za njihov budući razvoj.

Crna Gora ima jasno definisan pravni okvir za procjene uticaja na životnu sredinu, uključujući Stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu (SPUŽS) i Procjenu uticaja na životnu sredinu (PUŽS). Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu⁹⁶ obezbjeđuje da se razmatranje zaštite životne sredine u potpunosti uključi u proces donošenja politika, dok Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu⁹⁷ nalaže procjenu potencijalnih uticaja na životnu sredinu predloženih projekata. Oba zakona, koja se sprovode na nacionalnom i lokalnom nivou, u potpunosti su usklađena sa relevantnim zakonodavstvom Evropske unije i od ključnog su značaja za očuvanje održivosti životne sredine i usklađenost sa EU standardima.

Nadležna institucija za procjenu uticaja na životnu sredinu na nacionalnom i lokalnom nivou je Agencija za zaštitu životne sredine Crne Gore (AZŽS), dok su za strateške dokumente na nacionalnom i lokalnom nivou nadležne odgovarajuće institucije za sprovođenje strateške procjene uticaja na životnu sredinu. AZŽS je odgovorna za davanje ili odbijanje saglasnosti za SPUŽS na nacionalnom nivou. Transparentnost i učešće javnosti su zagarantovani u oba zakona.

EU Taksonomija i princip „Ne nanosi značajnu štetu“ u vezi sa planiranim investicijama u javnu infrastrukturu naglašavaju održivi razvoj i zaštitu životne sredine. Međutim, uprkos sveobuhvatnom pravnom okviru, Crna Gora se suočava sa brojnim izazovima u sprovođenju ovih odredbi, uključujući ograničene administrativne kapacitete, što otežava efikasnu realizaciju i monitoring politika. Dodatno, usklađivanje javnih investicija sa propisima EU o održivom finansiranju, posebno sa EU Taksonomijom, kao i obezbjeđivanje poštovanja principa „Ne nanosi značajnu štetu“ zahtijevaće značajnu tehničku ekspertizu i resurse⁹⁸.

⁹⁶ Službeni list Crne Gore br. 80/2005, Službeni list Crne Gore 73/2010, 40/11, 59/2011, 52/2016.

⁹⁷ Službeni list Crne Gore br. 80/2005, 40/2010 i 27/2013, 75/2018 i povezani podzakonski akti. Vrste projekata za koje je potrebna procjena uticaja na životnu sredinu (PUŽS) određene su „Uredbom o određivanju projekata za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu“ – Uredba o PUŽS (Službeni list Crne Gorebr. 20/2007).

⁹⁸ [Regulativa \(EU\) 2019/2088 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. novembra 2019. o objavljivanju informacija u vezi sa održivošću u sektoru finansijskih usluga \(poznata kao SFDR ili Regulativa o objavljivanju informacija\). Regulativa \(EU\) 2020/852 Evropskog parlamenta i Saveta od 18. juna 2020. \(poznata kao Regulativa o taksonomiji\) kojom se uspostavlja okvir za olakšavanje održivog ulaganja i kojom se mijenja Regulativa \(EU\) 2019/2088.](#)

1.1.2 Omogućavajući uslovi

Metodologija za samoprocjenu napretka crnogorskih institucija u ispunjavanju omogućavajućih uslova odobrena je od strane Ministarstva evropskih poslova – Kancelarije NIPAK-a 26. jula 2024. Shodno tome, izvještaj o samoprocjeni, koji se odnosi na sve omogućavajuće uslove, biće publikovan svakih šest mjeseci, uključujući prikaz planiranih aktivnosti za ispunjavanje omogućavajućih uslova koji još nijesu ispunjeni. Prvi izvještaj o samoprocjeni, finalizovan u februaru 2025. godine, pokazuje potpuno razumijevanje crnogorskih tijela u pogledu kriterijuma koje je potrebno ispuniti i prikazuje napredak ostvaren u ispunjavanju zahtjeva RZO-a. Za svaki od omogućavajućih uslova koordinacija sprovođenja i izvještavanja povjerena je jednoj instituciji koja će biti odgovorna za obezbjeđivanje angažmana ostalih relevantnih institucija, prema potrebi. Za dva od četiri horizontalna omogućavajuća uslova - Efikasni mehanizmi praćenja tržišta javnih nabavki i Instrumenti i kapaciteti za efikasnu primjenu pravila o državnoj pomoći – svi kriterijumi su u samoprocjeni ocijenjeni kao ispunjeni. Što se tiče preostala dva horizontalna omogućavajuća uslova koja se odnose na Efikasnu primjenu i implementaciju Povelje o osnovnim pravima i Sprovođenje i primjenu Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD), većina kriterijuma se u ovoj fazi ne može ispuniti⁹⁹, jer se čeka imenovanje programskih tijela za kohezionu politiku, izrada odgovarajućih procedura i uspostavljanje odbora za monitoring; ipak, utvrđeni su jasni koraci za njihovo ispunjavanje, pod koordinacijom ministarstva nadležnog za ljudska i manjinska prava. Napredak u pogledu svih tematskih omogućavajućih uslova prikazan je u prvom izvještaju o samoprocjeni.

1.1.3 Pravni okvir za implementaciju kohezivne politike i uspostavljanje Evropskog grupisanja teritorijalne saradnje (EGTS)

1.1.3.1 Pravni okvir za implementaciju kohezivne politike

Predviđeno je da imenovanje programskih tijela koja sprovode kohezionu politiku bude odobreno usvajanjem akata i propisa, kao što su uredba ili pravilnik. Nadležna aktivnost planirana je u Poglavlju 2 ovog Plana aktivnosti o institucionalnom okviru. Ostali aspekti sprovođenja Kohezivne politike mogu zahtijevati donošenje drugih akata i propisa za njihovu implementaciju. Međutim, u pravnom sistemu Crne Gore, donošenje uredbi i pravilnika mora biti povezano s određenim zakonom. Stoga će biti pripremljen i usvojen krovni zakon o sistemu sprovođenja kohezivne politike, koji će obezbijediti pravni okvir za sve naknadno usvojene uredbе i/ili pravilnike.

Navedeni zakon može biti izrađen i usvojen prije stvarnog datuma pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, okvirno nakon što Crna Gora ratifikuje Ugovor o pristupanju, dok će relevantni akti i propisi biti izrađeni prije pristupanja, a usvojeni nakon toga.

1.1.3.2 Evropsko grupisanje teritorijalne saradnje (EGTS)

Evropsko grupisanje teritorijalne saradnje (EGTS) je inicijativa EU osmišljena da olakša i promoviše prekograničnu, transnacionalnu i interregionalnu saradnju. S obzirom na status Crne Gore kao države koja nije članica EU, ali teži dubljoj integraciji s Unijom, uspostavljanje EGTS-a u Crnoj Gori podrazumijeva niz ključnih koraka i višedimenzionalan pristup koji uključuje usklađivanje zakonodavstva, jačanje kapaciteta, strateško planiranje, angažovanje zainteresovanih strana, kao i snažnu finansijsku i administrativnu podršku. Prateći ove korake i pristup, Crna Gora može djelotvorno iskoristiti okvir EGTS-a da unaprijedi prekograničnu saradnju i regionalni razvoj, usklađujući se još više sa standardima i praksama EU.

1.2 Planirane akcije

1.2.1 Akcija 1.1. Uspostavljanje Partnerstva za kohezionu politiku

Uz podršku namjenskog projekta tehničke pomoći finansiranog od strane EU, biće pripremljena metodologija za uspostavljanje partnerstva, zasnovana na principu višeslojnog upravljanja, u skladu sa EKPP-om (Delegirana Regulativa Komisije 240/2014) i RZO-om (Regulativa EU 2021/1060, član 8). Konkretno aktivnosti koje se odnose na izbor partnera za Sporazum o partnerstvu i programe, analizu potreba za obukama i dizajn programa jačanja kapaciteta za partnere kohezivne politike date su u okviru Planiranih aktivnosti predviđenih za završno mjerilo 2, uz prikaz ključnih aktivnosti i odgovarajućih rokova.

⁹⁹ Naime, i kriterijumi za Horizontalni preduslov za omogućavanje 3, kao i kriterijumi 2 i 3 za Horizontalni preduslov za omogućavanje 4.

Nakon analize potreba za obukama odabranih partnera, prilagođeni Program jačanja kapaciteta za partnere biće pokrenut od prvog kvartala 2026. godine (vidi Aktivnost 3.3 ispod). Program uvođenja u kohezionu politiku, namijenjen svim članovima Radne grupe za Poglavlje 22, uključujući predstavnike Zajednice opština i OCD-a, planira se započeti u martu 2025. godine.

Metodologija će uzeti u obzir veličinu, administrativnu strukturu i nivo decentralizacije u Crnoj Gori. Takođe će se osloniti na najbolje prakse i naučene lekcije pri uspostavljanju partnerstva u državama članicama, preporuke Evropske zajednice prakse o partnerstvu i aktuelne prakse partnerstva¹⁰⁰ za Evropsku teritorijalnu saradnju (ETS)/IPA/IPARD u Crnoj Gori. Na osnovu odobrene Metodologije biće izabrani partneri kohezije politike.

Raspored za ovu aktivnost zasnovan je na očekivanju da će prijedlozi Komisije za Regulative o kohezionim fondovima za period 2028-2034. biti objavljeni u drugom semestru 2025. Osim toga, početak 2026. trebalo bi da označi i start programiranja, u skladu sa predviđenim vremenskim okvirom za izbor partnera, imajući u vidu prioritetne ciljeve odabrane u okviru programa.

1.2.2 Akcija 1.2. Pravni okvir i procedure za Evropsko grupisanje teritorijalne saradnje (EGTS)

U pogledu EGTS-a, Crna Gora treba da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo sa propisima EU, posebno sa Regulativom (EZ) br. 1082/2006 o EGTS-ima, kao i da razjasni pravni status, prava i obaveze crnogorskih subjekata koji učestvuju u EGTS-ima. Pored toga, neophodno je odrediti nadležno ministarstvo ili državno tijelo (npr. Ministarstvo evropskih poslova – NIPAK kancelarija) koji će djelovati kao nacionalno tijelo i precizno odrediti njegove uloge i nadležnosti u donošenju odluka, pružanju podrške i nadzoru nad EGTS-ima. Shodno tome, pripremiće se i usvojiti odgovarajući zakon. Takođe je potrebno izgraditi kapacitete nacionalnih i lokalnih aktera kako bi efikasno učestvovali u EGTS-ima i njima upravljali. To podrazumijeva organizovanje programa obuka za državne službenike, lokalne vlasti i potencijalne učesnike EGTS-a o pravnim, finansijskim i administrativnim aspektima EGTS-a, te, po potrebi, izradu smjernica i priručnika najboljih praksi za implementaciju EGTS-a. Radi efikasnog upravljanja EGTS-ima, Crna Gora treba uspostaviti djelotvorne administrativne procedure za upravljanje i rad EGTS-a, ali i razviti okvire za monitoring i evaluaciju kako bi pratila njihov napredak. Ti okviri treba da uključe snažan sistem monitoringa i evaluacije radi procjene učinkovitosti EGTS-a, kao i redovno preispitivanje i ažuriranje pravnog, institucionalnog i operativnog okvira na osnovu povratnih informacija i promjenljivih potreba. Akcije 2.5 i 2.6 u nastavku adresiraju navedene potrebe.

1.2.3 Akcija 1.3. Pravni okvir za implementaciju kohezije politike

Prema pravnom sistemu Crne Gore, usvajanje zakona o sprovođenju kohezije politike EU biće moguće tek nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i usvajanja propisa za period nakon 2027. godine od strane Komisije, koji će pružiti pravnu sigurnost odgovarajućim odredbama. Taj zakon, zauzvrat, predstavljaće pravni osnov za uredbu (dekret) o imenovanju programskih tijela za kohezije programe. Stoga se planira da se pravni okvir za kohezionu politiku pripremi na vrijeme kako bi brzo stupio na snagu nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju i usvajanja propisa za period nakon 2027. godine od strane Komisije.

Međutim, kako bi privremeno identifikovana tijela programa blagovremeno započela potrebne pripreme, planirano je donošenje Zaključka Vlade o planiranim imenovanjima u posljednjem kvartalu 2025. godine, na osnovu prethodne rasprave o planiranom institucionalnom okviru koju vodi Radna grupa za Poglavlje 22 i u skladu s prijedlozima Komisije za regulatorni okvir nakon 2027. godine. Zaključak Vlade će takođe obuhvatiti imenovanje Budućeg koordinacionog tijela **koje nije** obavezno prema propisima, ali je postalo praksa u mnogim državama članicama EU. Uspostavljanje Budućeg koordinacionog tijela obezbijediće da se nakon pristupanja obaveze države članice koje nijesu povjerene upravljačkim tijelima izvršavaju u skladu s propisima. Zaključak će definisati obim nadležnosti Budućeg koordinacionog tijela kako bi se osigurala racionalizacija aktivnosti, maksimalna efikasnost i smanjenje troškova.

U skladu s navedenim, ova Akcija će sekvencijalno podržati pripremu:

- Zaključka Vlade o imenovanju programskih tijela i Budućeg koordinacionog tijela.

¹⁰⁰ [Inforegio - European Community of Practice on Partnership \(ECoPP\) \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/europe-2025/european-territorial-cooperation/european-territorial-cooperation-programme-2025_en)

- Zakona o implementaciji kohezione politike.
- Uredbe o imenovanju tijela i struktura za implementaciju kohezione politike EU.

1.2.4 Akcija 1.4. Monitoring napretka i konačno usklađivanje sa omogućavajućim uslovima

Puna usklađenost s ispunjavanjem omogućavajućih uslova zahtijeva i preduzimanje mjera u okviru drugih poglavlja *acquis-a*. U okviru Poglavlja 22 napredak u ispunjavanju omogućavajućih uslova prati se u vezi s programiranjem i implementacijom sredstava iz kohezione politike nakon pristupanja.

Tabela 7: Planirane akcije u okviru Poglavlja Zakonodavni okvir

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomena	Oznaka ZM
1.01.	Uspostavljanje Partnerstva za kohezionu politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2025-Kvartal2	Metodologija za uspostavljanje partnerstva u okviru kohezione politike, razmatrana i usvojena od strane Radne grupe za Poglavlje 22.	Indikator	Podržano od strane TP		ZM.2.03.
1.01.	Uspostavljanje Partnerstva za kohezionu politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2025-Kvartal4	Partneri za kohezionu politiku su izabrani.	Prekretnica	Podržano od strane TP		ZM.2.05.
1.02.	Pravni okvir i procedure za uspostavljanje Evropskog grupisanja teritorijalne saradnje (EGTS)	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2026-Kvartal2	Zakon o EGTS je usvojen.	Indikator	Podržano od strane TP		
1.03.	Pravni okvir za implementaciju Kohezione politike.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2026-Kvartal1	Zaključak vlade je objavljen na sajtu vlade.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Vremenski okvir zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezionu politiku nakon 2027. godine.	ZM.4.02.
1.03.	Pravni okvir za implementaciju kohezione politike.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2028-Kvartal1	Zakon o implementaciji kohezione politike je usvojen.	Indikator	Podržano od strane TP	Vremenski okvir zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezionu politiku nakon 2027. godine.	
1.03.	Pravni okvir za implementaciju kohezione politike.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2028-Kvartal2	Uredba o određivanju tijela i struktura za implementaciju kohezione politike EU.	Indikator	Podržano od strane TP	Vremenski okvir zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezionu politiku nakon 2027. godine.	
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2025-Kvartal2	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		ZM.2.02.
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna	2025-Kvartal4	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		ZM.2.02.

	omogućavajućih uslova.	ministarstva; Relevantna javna tijela						
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2026- Kvartal2	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		ZM.2.02.
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2026- Kvartal4	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2027- Kvartal2	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2027- Kvartal4	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2028- Kvartal2	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		
1.04.	Praćenje napretka i konačnog usklađivanja sa ispunjenjem omogućavajućih uslova.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	2028- Kvartal4	Sveobuhvatni izvještaji o napretku u ispunjavanju omogućavajućih uslova.	Indikator	Podržano od strane TP		

2 Institucionalni okvir

2.1 Relevantni zahtjevi kohezije politike

- RZO član 71 – Tijela programa
- RZO član 72 – Funkcije Upravljačkog tijela

- **Regulativa (EU) 2021/1059¹⁰¹** za cilj evropske teritorijalne saradnje, čl. 45–48 o tijelima programa i funkcijama Upravljačkog tijela

RZO zahtijeva da država članica za svaki program odredi **Upravljačko tijelo i Revizorsko tijelo**. Ako država članica, u skladu sa članom 72(2) RZO-a, povjeri **računovodstvenu funkciju tijelu različitom od Upravljačkog tijela**, to tijelo takođe mora biti identifikovano kao tijelo programa. Ta ista tijela mogu biti odgovorna za više od jednog programa.

Član 71.3. Upravljačko tijelo može imenovati jedno ili više Posredničkih tijela za obavljanje određenih zadataka u svojoj nadležnosti. Dogovori između Upravljačkog tijela i Posredničkih tijela moraju biti zabilježeni u pisanom obliku.

Član 71.6. Država članica, na sopstvenu inicijativu, može formirati **Koordinaciono tijelo** za saradnju sa Komisijom i pružanje informacija, kao i za koordinaciju aktivnosti programskih tijela u toj državi članici.

Član 72.2. Država članica može povjeriti **računovodstvenu funkciju** iz člana 76 Upravljačkom tijelu ili nekom drugom tijelu.

ETS Regulativa zahtijeva identifikaciju jednog Upravljačkog tijela i jednog Revizorskog tijela. Odredbe o posredničkim tijelima i računovodstvenoj funkciji odražavaju odredbe iz RZO-a.

Čl. 46 zahtijeva da Upravljačko tijelo uspostavi zajednički sekretarijat.

Čl. 48 predviđa da, u slučajevima kada Revizorsko tijelo nema ovlaštenje na cijeloj teritoriji obuhvaćenoj programom saradnje, pomaže mu grupa revizora.

Shodno tome, prema gore navedenim odredbama, Upravljačko tijelo i Revizorsko tijelo su u Regulativi definisani kao tijela programa, pa je njihovo uspostavljanje *obavezno*. Dodatna tijela programa mogu biti Tijelo za računovodstvo (ako se imenuje) i posrednička tijela (ako se imenuju), pa je njihovo uspostavljanje *opciono*. Takođe, uspostavljanje Koordinacionog tijela je opciono.

2.1.1 RZO Čl. 69 Odgovornosti država članica

Član 69.6. Države članice moraju imati **sisteme i procedure** kojima se obezbjeđuje da se sva dokumenta potrebna za **revizorski trag**, kako je propisano u Aneksu XIII, čuvaju u skladu sa zahtjevima utvrđenim u članu 82.

Član 69.7. Države članice moraju preduzeti mjere kako bi obezbijedile djelotvorno **razmatranje pritužbi koje se odnose na Fondove**. Obim, pravila i procedure tih mjera biće u nadležnosti država članica, u skladu s njihovim institucionalnim i pravnim okvirom. Ovo ne dovodi u pitanje opštu mogućnost građana i zainteresovanih strana da podnesu pritužbe Komisiji. Države članice će, na zahtjev Komisije, razmotriti pritužbe podnesene Komisiji koje spadaju u djelokrug njihovih programa i obavijestiti Komisiju o rezultatima tih razmatranja.

Za potrebe ovog člana, žalbe obuhvataju svaki spor između potencijalnih i odabranih korisnika u vezi sa predloženom ili odabranom operacijom, kao i svaki spor sa trećim stranama u vezi sa implementacijom programa ili operacijom u njegovom okviru, bez obzira na pravni lijek predviđen nacionalnim zakonom.

Član 69.11. Svaka država članica mora imati uspostavljen **opis sistema upravljanja i kontrole** najkasnije do podnošenja zahtjeva za konačnu uplatu za prvu godinu obračuna, a najkasnije do 30. juna 2023. godine, u skladu sa obrascem iz Aneksa XVI. Taj opis treba redovno ažurirati kako bi odražavao sve naknadne izmjene.

2.2 Procjena trenutne situacije

2.2.1 Tijela programa za implementaciju pretpristupnih sredstava

IPA II i IPA III se trenutno sprovode paralelno, iako prema različitim sistemima.

¹⁰¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj>

U okviru programa IPA II, pored Revizorskog tijela, u svaki Program kojim se upravlja indirektno sa Crnom Gorom uključeni su i NIPAK/Kancelarija NIPAK-a, NAO/Struktura za upravljanje i Interna revizija za EU programe (nadležna za sve programe osim IPARD, za koji Revizorsko tijelo revidira samo NAO Strukturu za upravljanje).

U sljedeće akcione programe (godišnji akcioni programi – AAP-ovi i višegodišnji **Sektorski operativni** program za **Crnu Goru** za zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu politiku 2015-2017 (SOPEES)) uključena su sljedeća tijela:

- Ugovorna tijela: CFCU i Ministarstvo javnih radova.
- Jedinice za implementaciju projekata, uspostavljene unutar relevantnih resornih ministarstava: Ministarstvo finansija; Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevernog regiona; Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga; Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije; Ministarstvo saobraćaja; Ministarstvo pomorstva; Ministarstvo ekonomskog razvoja; Ministarstvo pravde; Ministarstvo unutrašnjih poslova; Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava; Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija; Ministarstvo zdravlja.

Sljedeća tijela su zadužena za bilateralne programe prekogranične saradnje (PGS) u okviru IPA II:

- Rukovodilac operativne strukture (HoS) u Ministarstvu evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a, uz podršku kancelarije HoS-a;
- Tijelo za prekograničnu saradnju u Ministarstvu evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a;
- Ugovorno tijelo / Prvostepena kontrola: u slučaju prekogranične saradnje između zemalja korisnica IPA-e pod indirektnim upravljanjem, CFCU obavlja ulogu Ugovornog tijela, dok u slučaju programa saradnje u podijeljenom upravljanju s državama članicama, CFCU obavlja ulogu Prvostepene kontrole.

U IPARD programu su uključena sljedeća tijela (sva tri tijela su podređena Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede):

- Upravljačko tijelo;
- IPARD agencija;
- Interna revizija u okviru IA.

U okviru programa IPA III, pored Revizorskog tijela, u svaki program kojim se upravlja indirektno sa Crnom Gorom uključeni su i NIPAK, NAO/Struktura za upravljanje i Interna revizija za EU programe (nadležna za sve programe osim IPARD-a, za koji revidira samo Strukturu za upravljanje).

Sljedeća tijela su uključena u AAP 2021:

- Upravljačko tijelo – Ministarstvo evropskih poslova - Kancelarija NIPAK-a;
- Posrednička tijela za finansijsko upravljanje: CFCU i Ministarstvo javnih radova;
- Posrednička tijela za upravljanje politikama, uspostavljena unutar relevantnih resornih ministarstava: Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevernog regiona; Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

U bilateralnim programima prekogranične saradnje (PGS) pod indirektnim upravljanjem Crne Gore uključena su sljedeća tijela:

- Upravljačko tijelo – Ministarstvo evropskih poslova - Kancelarija NIPAK-a (Kancelarija HOS-a i PGS tijelo);
- Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje: CFCU

U slučaju prekogranične saradnje između zemalja korisnica IPA-e pod indirektnim upravljanjem, CFCU obavlja ulogu Ugovornog tijela ako je Crna Gora vodeća zemlja Programa. Za programe sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom, Crna Gora je Kontrolno tijelo.

U slučaju programa saradnje u podijeljenom upravljanju s državama članicama, CFCU obavlja ulogu Prvostepene kontrole.

Sljedeća tijela sprovode višegodišnje akcijske programe (Operativne programe u okviru IPA III):

- Upravljačka tijela – Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga; Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevernog regiona;
- Posredničko tijelo za upravljanje politikama za OP EMPL – Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije
- Posrednička tijela za finansijsko upravljanje: CFCU, Ministarstvo javnih radova i Zavod za zapošljavanje.

Uspostavljeni sistem za upravljanje IPA fondovima čine različita tijela/nadležni organi, od kojih je svakom dodijeljena specifična uloga, uzimajući u obzir odgovornosti i hijerarhiju. S tim u vezi, u Priručniku o procedurama propisan je mehanizam koordinacije, a brojni pravni akti i druga dokumenta detaljno definišu uloge i odgovornosti svakog tijela u sistemu.

Za sistem indirektnog upravljanja IPA III sredstvima usvojeni/potpisani su sljedeći pravni akti (kojima se uspostavljaju gore pomenuta tijela i strukture, te njihove uloge i odgovornosti):

- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (Službeni list Crne Gore br. 27/23 od 08/03/2023);
- Uredba o detaljnijem postupku organizacije indirektnog upravljanja za implementaciju finansijske podrške Unije u okviru Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III) (Službeni list Crne Gore br. 77/23 od 28/07/2023);
- Odluka o imenovanju aktera u okviru akreditovanih IPA struktura odgovornih za indirektno upravljanje pretpristupnim fondovima Evropske unije (usvojena na sjednici Vlade 04/04/2024, zaključci Vlade od 16/04/2024);
- Sporazum o sprovođenju između Nacionalnog službenika za ovjeravanje (NAO), Nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK), rukovodioca Upravljačkog tijela i rukovodilaca Posredničkih tijela za finansijsko upravljanje za AAP 2021, potpisan 01/04/2024;
- Sporazum o sprovođenju između Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Nacionalnog IPA koordinatora, rukovodioca PGS Upravljačkog tijela i rukovodilaca Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje za IPA III PGS programe Crna Gora–Kosovo 2021-2027 i Crna Gora–Albanija 2021-2027, potpisan 01/04/2024;
- Operativni sporazum između rukovodioca Upravljačkog tijela, rukovodilaca Posredničkih tijela za finansijsko upravljanje i rukovodilaca Posredničkih tijela za upravljanje politikama za AAP 2021, potpisan 01/04/2024;
- Zakon o upravljanju i internim kontrolama (Službeni list Crne Gore br. 075/18 od 23/11/2018);
- Uredba o uspostavljanju interne revizije u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore br. 134/2022 od 07/12/2022).

Pored toga, Sporazumi o implementaciji, Operativni sporazumi i radni sporazumi potpisani su za sve IPA II programe pod indirektnim upravljanjem i za IPA 2021; potpisivanje će uslijediti i za preostale IPA III programe koji će se realizovati pod indirektnim upravljanjem.

2.2.2 Postojeće procedure za upravljanje EU fondovima koje osiguravaju da se sva dokumenta neophodna za revizorski trag čuvaju u skladu sa zahtjevima okvira za internu kontrolu

Sistem internih kontrola u javnom sektoru predstavlja skup finansijskih i drugih kontrola, uključujući organizacionu strukturu, metode rada i procedure koje uspostavlja i sprovodi rukovodilac IPA tijela, a s ciljem da se zadaci subjekta izvršavaju transparentno, uredno, ekonomično, efikasno i efektivno.

Zahtjevi za sistem internih kontrola definisani su u relevantnim IPA implementacionim regulativama za različite finansijske perspektive i u FWA (IPA II) / FFPA (IPA III). Sistem internih kontrola zasniva se na međunarodno priznatim standardima za interne kontrole i obuhvata sljedeće međusobno povezane oblasti:

- Kontrolno okruženje;
- Planiranje/upravljanje rizicima;
- Kontrolne aktivnosti;
- Monitoring aktivnosti;

- Informisanje i komunikacija.

Specifične kontrole i ključni procesi primjenjuju se na odabrane jedinice, u zavisnosti od uloge koju imaju u IPA sistemu indirektnog upravljanja. S druge strane, kontrole za horizontalne funkcije, koje svaka organizacija mora obavljati, važe za sve IPA subjekte. Detaljni koraci, odgovorne strane i rokovi definisani su u priručniku za procedure i u kontrolnim listama koje sadrže pitanja i zahtjeve u vezi sa dokumentima koji su predmet kontrole i dokumentima koji se moraju čuvati kao revizorski trag.

2.2.3 Postojeći aranžmani koji osiguravaju efektivno ispitivanje žalbi koje se tiču Fondova

Žalbe u vezi sa Fondovima regulišu se prema Praktičnom vodiču Evropske komisije koji propisuje postupke ugovaranja za spoljne akcije Evropske unije (PRAG). Prema PRAG-u, žalbe se mogu podnijeti ugovornom tijelu, bez izmjene rokova utvrđenih u postupku. Pored odredbi PRAG-a, ne postoje posebni aranžmani koji bi obezbijedili da ispitivanje žalbi sprovodi struktura drugačija od one koja je donijela osporenu odluku.

PRAG takođe predviđa da kandidat, ponuđač ili podnosilac zahtjeva koji smatra da je nepovoljno pogođen greškom ili nepravilnošću navodno učinjenom u okviru postupka selekcije ili nabavke, mogu pokrenuti i redovan postupak u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, pod uslovom da su ispunjeni uslovi. Nacionalni sudovi su nadležni u slučaju ugovorne odgovornosti utvrđene u opštim uslovima ugovora.

2.2.4 Planirana institucionalna struktura za implementaciju kohezionih sredstava

Odluka o broju i obimu Programa je sveobuhvatna odluka koja omogućava odluke o institucionalnoj arhitekturi, tj. imenovanju i postavljanju Programskih tijela. Stoga će određivanje Programskih tijela zavisiti od odluka donijetih u kontekstu planiranja programa. Trenutna orijentacija predviđa dva Programa i samim tim dva Upravljačka tijela. Ovo podrazumijeva reviziju Pregovaračke pozicije.

Buduće Koordinaciono telo (opciono) biće uspostavljeno u skladu sa čl. 71.6 RZO da bi ostvarilo veze sa Komisijom i pružalo informacije Komisiji, kao i da koordinira aktivnosti Programskih tijela. Opseg aktivnosti Budućeg Koordinacionog tijela treba da bude odlučan. **Odluka o** Budućem Koordinacionom telu biće donijeta u kasnijoj fazi.

Što se tiče sistema upravljanja i kontrole za Kohezioni fond nakon 2027. godine, regulatorne odredbe još nijesu definisane. Ipak, na osnovu zahtjeva za tekući period (2021–2027) utvrđenih Regulativom o zajedničkim odredbama (RZO), dio sistema upravljanja i kontrole činiće sljedeća tijela:

- **Buduća upravljačka tijela (UPT)**, sa nadležnostima definisanim u članu 72 RZO-a. Planirano je osnivanje dva upravljačka tijela: prvo, u okviru ministarstva nadležnog za rad, za upravljanje sredstvima ESF+ u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, socijalne inkluzije i zdravstva i drugo (institucija će biti naknadno određena) za upravljanje sredstvima EFRR, CF i FPT.
- **Buduća posrednička tijela (IB)**, koja će djelovati pod odgovornošću upravljačkih tijela i obavljati određene funkcije ili zadatke u njihovo ime. Biće uspostavljen jedinstveni nivo IB-ova dodijeljen institucijama koje nijesu nužno podređene upravljačkom tijelu (npr. resorna ministarstva ili javne agencije).
- **Revizorsko tijelo (RT)**, zaduženo za sprovođenje revizija kako bi Komisiji pružilo nezavisno uvjeravanje o djelotvornom funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole te zakonitosti i pravilnosti rashoda uključenih u račune dostavljene Komisiji. Donijeće se odluka da li će RT biti dio Državne revizorske institucije ili će se formirati zasebna, namjenska institucija.

Što se tiče sistema upravljanja i kontrole za **programe teritorijalne saradnje poslije 2027. godine**, Crna Gora će, kao država članica EU, preuzeti ulogu budućeg upravljačkog tijela za programe sa državama koje nijesu članice (Interreg IPA programi). Međutim, svaka odluka o tim programima zavisice od prijedloga Evropske komisije za buduće INTERREG IPA programe. Dalje razmatranje o programima čiji bi domaćin bila Crna Gora vršice se na osnovu ukupnog prijedloga Komisije za buduće INTERREG programe, uključujući INTERREG IPA, pri čemu će se u obzir uzeti mogućnosti za trilateralne programe gdje je to primjereno, u skladu s geografskim specifičnostima i analizom potreba u potencijalnim programskim

područjima. O svemu tome razgovaraće se sa Komisijom i partnerskim zemljama. Crna Gora sada učestvuje u četiri IPA-IPA Interreg programa, a upravlja sa dva (MNE-KOS i MNE-ALB). Kada oni postanu Interreg IPA programi, prema Interreg Regulativi Crna Gora će morati da preuzme ulogu budućeg upravljačkog tijela za sve te programe, ukoliko geografska raspodjela ostane ista. Ipak, moguće su izmjene programskog područja imajući u vidu geografiju, ekonomiju obima i Interreg pravila. Bez obzira na to da li će upravljati sa dva ili četiri programa, Crna Gora će uspostaviti sva tijela i funkcije propisane regulatornim okvirom (upravljačko tijelo, računovodstvenu funkciju, uspostavljanje JS-a, revizorsko tijelo), oslanjajući se na postojeće resurse u: Ministarstvu evropskih poslova – Kancelarija NIPAK, CFCU-u, koji sada obavlja funkcije PTFU-a ili Kontrolnog tijela, Revizorskom tijelu, ministarstvu finansija – NAO upravljačkoj strukturi. Takođe, Crna Gora će obezbijediti koordinaciju svog učešća u Interreg programima, oslanjajući se na dosadašnje iskustvo Nacionalnog tijela i pazeći da buduće upravljačko tijelo za Interreg-IPA programe djeluje kao „poštteni posrednik“.

Uopšteno, u slučaju programa u kojima Crna Gora učestvuje, ako postoji Grupa revizora, biće imenovan crnogorski član Grupe revizora. Crna Gora će takođe biti odgovorna za imenovanje nacionalnih članova odgovarajućih Odbora za monitoring, u skladu sa smjernicama programa i uz poštovanje principa partnerstva i balansirane zastupljenosti. Crna Gora može biti odgovorna i da bude domaćin Nacionalnim informacionim punktovima, gdje je to primjenjivo.

U slučaju INTERREG IPA programa u okviru podijeljenog upravljanja sa zemljama korisnicama IPA, gdje će Crna Gora preuzeti ulogu Budućeg upravljačkog tijela¹⁰², a uz poštovanje zahtjeva važeće perspektive (2021–2027) utvrđenih postojećom ETS regulativom, dio sistema upravljanja i kontrole činiće sljedeća tijela:

- **Buduće upravljačko/-a tijelo/-a (UPT)**, odgovorno za upravljanje programima i uspostavljanje Zajedničkog sekretarijata. U zavisnosti od broja programa za koje Crna Gora preuzme ulogu Upravljačkog tijela biće imenovano odgovarajuće UPT, pri čemu ista institucija može obavljati funkciju Upravljačkog tijela za više od jednog programa.
- **Revizorsko tijelo (RT)**, zaduženo za sprovođenje revizija radi pružanja nezavisnog uvjeravanja Komisiji o djelotvornom funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole te o zakonitosti i pravilnosti rashoda uključenih u račune dostavljene Komisiji. Donijeće se odluka da li će RT biti dio **Državne revizorske institucije ili zasebna, namjenska institucija**. Po potrebi može biti formirana i grupa revizora.

2.3 Planirane akcije

Na osnovu procjene trenutne situacije, a u svijetlu relevantnih potreba kohezivne politike, naredne akcije su planirane:

2.3.1 Akcija 2.1 Studija institucionalne strukture za implementaciju kohezivne politike EU i diskusija Radne grupe za Poglavlje 22

Početni korak u definisanju institucionalne strukture za implementaciju Studije o kohezivnoj politici EU je određivanje broja i opsega programa, kao i određivanje institucionalnog okvira sa brojem upravljačkih tijela za pojedine programe, kao i određivanje institucija/organizacionih jedinica unutar institucija koje će obavljati funkcije pojedinačnih tijela u sistemu. Studija će se zasnivati na vježbi mapiranja kapaciteta koja je planirana u okviru tehničke pomoći finansirane od strane EU. Rezultati Studije pružiće osnovu za diskusiju sa Radnom grupom za Poglavlje 22 i preporuke za **Zaključak Vlade za implementaciju kohezivne politike EU, koje će biti usvojene u okviru Akcije 1.2**, kao i informacije za Akciju 2.2 – Model finansijskih nedostataka, jer će omogućiti bolje i preciznije identifikovanje potrebnih resursa.

2.3.2 Akcija 2.2. Analiza finansijskih nedostataka

Ova Akcija se fokusira na pripremu Analize finansijskih nedostataka koja, na osnovu pretpostavki o obimu i veličini kohezivnih fondova nakon pristupanja, broju Programa i institucionalnom ustrojstvu, procjenjuje potrebe crnogorskih struktura i tijela u pogledu osoblja i drugih resursa, i procjenjuje troškove za efikasnu i

¹⁰² Polazeći od pretpostavke da će Crna Gora pristupiti EU 2028. godine, mogli bi se predvidjeti programi prekogranične saradnje sa sljedećim zemljama korisnicama IPA fondova: Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom* i Srbijom.

efektivnu pripremu i upravljanje sredstvima kohezije politike nakon pristupanja, kako bi se obezbijedio nivo spremnosti neophodan za potpunu apsorpciju sredstava u skladu sa svim primjenjivim pravilima.

2.3.3 Akcija 2.3. Usvajanje revidirane Pregovaračke pozicije za Poglavlje 22

Pregovaračka pozicija će biti ažurirana kako bi odražavala odluke koje je donijela Vlada Crne Gore o broju i obimu programa koji se finansiraju iz kohezionih fondova, a samim tim i institucionalno uređenje. Pregovaračka pozicija će biti ažurirana kada Komisija objavi svoje prijedloge za regulative o kohezionoј politici i kada se, shodno tome, utvrde smjernice o tipologiji i funkcijama upravljačkih tijela programa.

2.3.4 Akcija 2.4. Usvajanje pisanih sporazuma, koji preciziraju međusobne odnose između relevantnih tijela i organa

U slučaju da Upravljačka tijela identifikuju jedno ili više Posredničkih tijela za obavljanje određenih zadataka u okviru svoje odgovornosti, ili delegiraju računovodstvenu funkciju, biće usvojeni pisani sporazumi koji obezbjeđuju poštovanje principa razdvajanja funkcija između i unutar programskih tijela.

2.3.5 Akcija 2.5. Usvajanje Nacionalnih smjernica za Priručnike o procedurama

Buduće Koordinaciono tijelo će pripremiti Nacionalno uputstvo o priručnicima o procedurama kako bi se obezbijedila dosljednost među nadležnim tijelima i strukturama, kao i sveobuhvatnost procedura, u mjeri u kojoj je to moguće. Ovo uputstvo neće obuhvatati priručnike za procedure revizora.

2.3.6 Akcija 2.6. Usvajanje Priručnika o procedurama

Sva imenovana tijela programa će pripremiti i usvojiti svoje interne priručnike o procedurama, u skladu sa nacionalnim smjernicama koje pruži Buduće koordinaciono telo.

2.3.7 Akcija 2.7. Priprema Paketa za procjenu usklađenosti

Svako Buduće upravljačko tijelo dužno je da pripremi paket za procjenu usklađenosti kako bi obezbijedilo Evropskoj komisiji garanciju da uspostavljeni sistem upravljanja i kontrole za Program ispunjava zahtjeve i kriterijume utvrđene relevantnim propisima.

Tabela 8: Planirane akcije u okviru Poglavlja Institucionalni okvir

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomene	Oznaka ZM
2.01.	Studija institucionalne postavke za implementaciju kohezije politike EU i diskusija Radne grupe.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Radna grupa za poglavlje 22	2025-Kvartal4	Studija o institucionalnom okviru za implementaciju kohezije politike EU razmatrane sa Radnom grupom za Poglavlje 22.	Indikator	Podržano od strane TP	Vremenski okvir zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezionu politiku nakon 2027. godine.	ZM.4.01.
2.02.	Model finansijskih nedostataka.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2026-Kvartal1	Izveštaj Modela finansijskih nedostataka Report.	Indikator	Podržano od strane TP	Izrada Modela finansijskih nedostataka je u skladu sa dizajnom Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta. Model se može izraditi tek nakon objavljivanja prijedloga Komisije za regulatorni okvir nakon 2027. godine.	ZM.5.06.
2.03.	Usvajanje revidirane Pregovaračke pozicije za Poglavlje 22.	Vlada Crne Gore	2026-Kvartal2	Ažurirana Pregovaračka pozicija za Poglavlje 22.	Indikator	Podržano od strane TP	O Pregovaračkoj poziciji će se diskutovati sa Komisijom prije njenog usvajanja.	

2.04.	Usvajanje pisanih sporazuma, koji preciziraju međusobne odnose između relevantnih tijela i organa.	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela; Revizorsko tijelo	2028-Kvartal1	Administrativna odluka od strane relevantne institucije.	Indikator	Podržano od strane TP		
2.05.	Usvajanje Nacionalnih smjernica za Priručnike o procedurama.	Buduće tijelo za koordinaciju	2028-Kvartal1	Administrativna odluka od strane relevantne institucije.	Indikator	Podržano od strane TP		
2.06.	Usvajanje Priručnika o procedurama na osnovu Nacionalnih smjernica.	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2028-Kvartal2	Administrativna odluka od strane relevantne institucije.	Indikator	Podržano od strane TP		
2.07.	Izrada Opisa sistema upravljanja i kontrole i Paketa za procjenu usklađenosti.	Buduće tijelo za koordinaciju; Buduća upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2028-Kvartal2	Opis MCS-a i Paketa za procjenu usklađenosti dostavljeni Revizorskom tijelu.	Indikator	Podržano od strane TP		

3 Administrativni kapaciteti

3.1 Relevantni zahtjevi kohezije politike

Administrativni kapacitet za implementaciju fondova predstavlja sveobuhvatan preduslov za države članice, nezavisno od bilo koje pojedinačne uredbe. U tom smislu, regulatorni okvir predviđa odredbe koje se odnose na jačanje administrativnih kapaciteta i ciljane mjere jačanja kapaciteta kroz tehničku pomoć, umjesto eksplicitnih zakonskih zahtjeva. Shodno tome, u regulatornom okviru ne postoji Posebno poglavlje ili član pod nazivom „Administrativni kapacitet“, već su reference rasute kroz različite članove u više uredbi, kao i u članovima koji se odnose na tehničku pomoć. Pored toga, Sporazum o partnerstvu mora sadržati sažetak planiranih aktivnosti za jačanje administrativnih kapaciteta u sprovođenju fondova obuhvaćenih Partnerskim sporazumom (**član 11. RZO**).

Administrativni kapacitet ne odnosi se samo na tijela programa, već na čitav ekosistem fondova, uključujući partnere i aplikante/korisnike fondova. Drugim riječima, potrebno je osmisлити mjere koje će izgraditi kapacitete partnera – imajući u vidu princip višeslojnog upravljanja i inkluzivno partnerstvo koje obuhvata sve relevantne zainteresovane strane – kao i budućih korisnika sredstava kohezije politike, uz fleksibilnost za rješavanje novonastalih potreba i budućih ekosistema.

U tom kontekstu, važno je istaći da RZO propisuje da države članice, gdje je to relevantno, treba da izdvoje odgovarajući procenat sredstava iz fondova za jačanje administrativnih kapaciteta **socijalnih partnera i organizacija civilnog društva (član 8, stav 2, RZO)**.

Svaki program sadrži sažetak izazova u pogledu administrativnih kapaciteta i upravljanja, kao i mjera pojednostavljenja (**član 22. RZO-a**). Odbor za monitoring, gdje je to relevantno, razmatra napredak u jačanju administrativnih kapaciteta javnih institucija, partnera i korisnika (**član 40. stav 1. RZO-a**).

Član 36. RZO-a, koji se odnosi na tehničku pomoć država članica, precizira da Fondovi mogu da podrže aktivnosti neophodne za efikasnu administraciju i korišćenje tih sredstava, uključujući i jačanje kapaciteta partnera. Dodatne aktivnosti tehničke pomoći, usmjerene na jačanje kapaciteta i efikasnosti relevantnih javnih organa i tijela, korisnika i partnera, a koje su neophodne za efikasnu administraciju i korišćenje Fondova, mogu se predložiti i kao finansiranje koje nije povezano sa troškovima (**član 37. RZO-a**).

Za svaku strategiju lokalnog razvoja pod vođstvom zajednice, podrška iz fondova obuhvata jačanje kapaciteta i pripremne aktivnosti koje podržavaju izradu i buduću implementaciju strategije (član 34. RZO-a), dok lokalne akcione grupe treba da razvijaju kapacitete lokalnih aktera za pripremu i realizaciju operacija (član 33. RZO-a).

Što se tiče **ESF+**, član 9 propisuje da, radi obezbjeđivanja smislene participacije socij

alnih partnera i organizacija civilnog društva u sprovođenju politika zapošljavanja, obrazovanja i socijalne inkluzije koje se finansiraju iz ESF+ komponente u okviru podijeljenog upravljanja, države članice moraju u svakom programu izdvojiti odgovarajući dio svojih sredstava za jačanje kapaciteta tih socijalnih partnera i organizacija civilnog društva. Ako se jačanje kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva identifikuje kao potreba u relevantnoj preporuci za pojedinačnu zemlju, ta država članica je dužna da za tu svrhu izdvoji najmanje 0,25 % sredstava ESF+ komponente podijeljenog upravljanja.

ETS Regulativa zahtijeva da odbor za monitoring (**član 30**) ispita napredak u jačanju administrativnih kapaciteta javnih institucija i korisnika, gdje je to primjenjivo.

Izvještaji po državama, objavljeni nakon što je Komisija predstavila nacрте Regulativa za kohezionu politiku u okviru Evropskog semestra, predstavljaju preliminarni stav službi Komisije o prioritetnim oblastima ulaganja i uslovima za efikasnu realizaciju buduće kohezionе politike. Izvještaj „Evropski semestar 2019: Izvještaji država“, ANEKS D: SMJERNICE ZA INVESTIRANJE IZ FONDOVA KOHEZIONE POLITIKE 2021-2027, uključio je i odjeljak „Faktori za efikasnu primjenu kohezionе politike“.

Napominje se da su za mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta sprovedeni pilot projekti za perspektivu 2014–2020, a potom su dalje prošireni za period 2021–2027, uključujući i mogućnost u okviru Regulative da se mapa puta za jačanje administrativnih kapaciteta koristi za finansiranje koje nije vezano za troškove (RZO član 37).

3.2 Procjena trenutne situacije

3.2.1 Administrativni kapaciteti u javnoj upravi

Najrelevantniji strateški, pravni i regulatorni okvir dat je u Aneksu 1.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹⁰³ uređuje klasifikaciju radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, njihov radno-pravni status, upravljanje ljudskim resursima, kao i prava, obaveze, odgovornosti i zaštitu prava državnih službenika i namještenika. Određene odredbe ovog zakona dodatno se razrađuju vladinim uredbama i pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (koje moraju odobriti MJU, UZLJK i Vlada).

Mjere za unaprjeđenje upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi uglavnom su usmjerene na implementaciju cilja 3 Strategije reforme javne uprave 2022–2026¹⁰⁴ *Profesionalna javna uprava*, koji obuhvata tri operativna cilja:

- efikasan sistem planiranja zasnovan na utvrđenim potrebama, depolitizacija i unaprjeđenje procesa zapošljavanja kadrova, te dalja digitalizacija sistema državne službe;
- javna uprava kao atraktivan poslodavac – efikasan sistem napredovanja i nagrađivanja zasnovan na praćenju rezultata rada, ocjenjivanju i kontinuiranoj stručnoj obuci;
- optimalna javna uprava u pogledu broja zaposlenih i efikasnosti pružanja usluga.

Ministarstvo javne uprave (MJU), odnosno Direktorat za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA fondove, odgovorno je za monitoring cjelokupne primjene Strategije reforme javne uprave, dok je cilj 3 u nadležnosti MJU i Uprave za ljudske resurse (UZLJK), uz podršku Ministarstva finansija – NAO/upravljačke strukture i Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma. Privredna komora, Zajednica opština Crne Gore i jedinice lokalne samouprave prepoznati su kao partneri.

¹⁰³ <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-drzavnim-sluzbenicima-i-namjestenicima.html>

¹⁰⁴ [Strategija reforme javne uprave 2022-2026](#)

Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima usvojen je na sjednici Vlade 20. februara 2025. godine radi ostvarivanja trećeg strateškog cilja Strategije reforme javne uprave 2022–2026¹⁰⁵.

Nakon faze javne rasprave i uz posebno uvažavanje sugestija Evropske komisije i SIGMA-e¹⁰⁶, unaprijeđen je nacrt zakona koji je usklađen sa Sekretarijatom za zakonodavstvo i prosljeđen Evropskoj komisiji, nakon čega je dobijeno uglavnom pozitivno mišljenje. Povratkom ranije smanjenih zahtjeva po pitanju radnog iskustva, izmjene usklađuju zakonodavstvo sa preporukama EK o profesionalizaciji i sistemu zasluga. Predložene izmjene prvenstveno se odnose na kvalifikacione zahtjeve za radna mesta; predviđena su poboljšanja u sljedećim oblastima u vezi sa profesionalizmom državne službe:

- Proces selekcije kandidata tokom testiranja kompetentnosti¹⁰⁷.
- Vršilačke funkcije: nacrt zakona propisuje da se vršilac dužnosti na istom mjestu može imenovati samo dva puta.
- Povećanje prosječnog broja kandidata po oglašenom mjestu: nacrt zakona predviđa da će za sva radna mjesta u državnoj upravi (uključujući rukovodeća mjesta) biti potreban trogodišnji (osnovne studije) umjesto četvorogodišnjeg fakulteta, čime se omogućava veći broj kandidata. Ova promjena odražava ažurirani obrazovni sistem Crne Gore, usklađen sa Bolonjskim procesom, odnosno trogodišnje osnovne studije, nakon kojih slijede dvogodišnje master studije. Uslovi u pogledu radnog iskustva su postali strožiji.
- Jačanje položaja visokih državnih službenika kojima je istekao mandat: takva lica moraju biti raspoređena unutar državne uprave, uz pravo na naknadu do ponovnog raspoređivanja, najviše do godinu dana.

Svi državni službenici i namještenici moraju poštovati Etički kodeks¹⁰⁸ koji uređuje pravila ponašanja državnih službenika i namještenika na osnovu Ustava, ratifikovanih i proglašenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih propisa Crne Gore.

Postupak zapošljavanja i odabira u državnoj službi vodi Uprava za ljudske resurse, nadležni organ za upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi Crne Gore, pod nadzorom Ministarstva javne uprave. Za zapošljavanje rukovodilaca organa državne uprave i višeg menadžerskog kadra uveden je pristup zasnovan na kompetencijama, dok konkursi u ostalim slučajevima sadrže samo osnovne formalne uslove za radna mjesta propisane Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Uvođenje pristupa zasnovanog na kompetencijama u čitavoj državnoj službi planirano je Strategijom reforme javne uprave. Ministarstvo javne uprave i Uprava za ljudske resurse, uz ekspertsku podršku¹⁰⁹, trenutno rade na definisanju i uspostavljanju okvira kompetencija za sve kategorije radnih mjesta u državnoj službi. Sprovedena je komparativna analiza procesa zapošljavanja, okvira kompetencija i ocjenjivanja učinka, upoređujući prakse u Sloveniji, Srbiji i Hrvatskoj, nakon čega je izrađen Izvještaj o razvoju okvira kompetencija u Crnoj Gori – dio 1, koji sadrži prijedloge modela kompetencija za Crnu Goru. Dogovoreni su naredni koraci, koji obuhvataju definisanje indikatora kompetencija i izradu Priručnika za okvir kompetencija. Kao prioritarna aktivnost izradiće se okvir kompetencija za nerukovodeća radna mjesta. Na osnovu tog okvira biće izmijenjen relevantni propis. Opisi radnih mjesta biće unaprijeđeni kroz uspostavljanje okvira kompetencija.

Zaposleni se ocjenjuju u pogledu svoje efikasnosti i kompetentnosti u odnosu na opise poslova i individualne radne rezultate. Ocjenjivanje radnog učinka zaposlenih sprovodi rukovodilac organa, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Uredbom o indikatorima i ocjenjivanju učinka državnih službenika/namještenika¹¹⁰. Na osnovu ocjene, i u zavisnosti od raspoloživosti, zaposleni mogu biti unaprijeđeni na više radno mjesto. Ipak, ne postoji efikasan sistem ocjenjivanja koji bi bio povezan sa

¹⁰⁵ <https://www.gov.me/dokumenta/e33c0494-bb77-45bb-bb9c-f3382522e07e>

¹⁰⁶ SIGMA (Podrška unaprijeđenju upravljanja i rukovođenja) je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije .
<https://www.sigmaweb.org/about/>

¹⁰⁷ Prijedlogom se utvrđuje da se za nemenadžerske pozicije bira najbolje rangirani kandidat, dok se za menadžerske pozicije izbor vrši između tri najbolje rangirana kandidata .

¹⁰⁸ <https://www.gov.me/dokumenta/1b60309b-7065-449e-b331-f46c37d9c901>

¹⁰⁹ Tehnička pomoć Crnoj Gori u oblasti pružanja javnih usluga i upravljanja ljudskim resursima u okviru IPA 2022 EU 4 Javna uprava

¹¹⁰ Uredba o ocjenjivanju rada državnih službenika i namještenika (www.gov.me) and <https://www.gov.me/dokumenta/7c5b38ca-95b6-445d-be34-f26a0841ccfa>

unaprjeđenjem, nagrađivanjem, napredovanjem i stručnim razvojem, niti je uspostavljen cjelovito uređen sistem plata. Trenutni izazovi u javnoj upravi uključuju demotivaciju i visok stepen fluktuacije kadra. Ministarstvo javne uprave razvija odgovarajući sistem ocjenjivanja državne službe kao osnov za procjenu rada i napredovanje zasnovano na zaslugama¹¹¹, a okvir kompetencija i sistem ocjenjivanja biće integrirani.

Međutim, za zaposlene koji rade u IPA sistemu postoji politika zadržavanja i motivacije: obuka zaposlenih i finansijska motivacija kroz uvećanje plata u skladu sa rezultatima ostvarenim u radnom učinku. **Odluka o uvećanjima plata za IPA zaposlene** je na snazi od marta 2019; sve IPA jedinice svakog mjeseca, osim u avgustu i januaru, pripremaju i podnose poseban zahtjev koji sadrži detaljnu ocjenu za svakog zaposlenog za koga se traži uvećanje. Zahtjeve analizira i odobrava NAO/upravljačka struktura.

Obukama za organe centralne i lokalne uprave trenutno upravlja UZLJK, na osnovu Metodologije uvedene 2020. i revidirane 2021¹¹². Metodologija predviđa analizu potreba za obukama na tri nivoa: nivo institucije (javnog organa), nivo radnog mjesta i individualni nivo. Analiza je usmjerena na razvoj kompetencija; međutim, pošto u Crnoj Gori nijesu identifikovane kompetencije zasnovane na radnim mjestima, ova zamisao se ne može u potpunosti ostvariti. Metodologija omogućava veliku fleksibilnost na nivou svake institucije pri sprovođenju analize potreba za obukama, imajući u vidu različite tipologije institucija, njihovu veličinu i, u pojedinim slučajevima, nedavno osnivanje/reorganizaciju. To, međutim, dovodi do veoma različitog nivoa kvaliteta sprovedenih analiza. Dodatno, česte promjene vlade i organizacije nadležnih resornih ministarstava i njihovih portfelja čine analizu potreba za obukama izazovnom na svim nivoima zbog nedostatka institucionalne stabilnosti, što znači da se poređenja analiza ne mogu praviti tokom vremena, a kako se analiza odnosi na podatke prikupljene prethodne godine, postoji rizik da više nije primjenjiva niti relevantna za pojedine institucije.

UZLJK organizuje Opšti program i Specifične programe u ponudi (u oblasti finansija) za državne službenike, kao i 4 akreditovana programa¹¹³. Oni su uključeni u Katalog obuka za 19 oblasti i ukupno 129 tema koje identifikuju obuke po nazivu i trajanju, ali se ne navodi cilj obuke niti sadržaj. Kvartalni kalendari obuka utvrđuju se za državne službenike (na nacionalnom nivou) i opštinsko osoblje. Broj ponuđenih obuka ne zadovoljava iskazanu potražnju, uglavnom zbog ograničenog prostora za obuke. Sprovedene obuke učesnici ocjenjuju, ali ne postoji analiza niti procjena uticaja programa obuka.

Ministarstvo javne uprave, u saradnji sa Upravom za ljudske resurse (UZLJK), razvilo je projektnu ideju „Javna uprava za EU: jačanje kapaciteta i unaprjeđenje institucionalne izvrsnosti u Crnoj Gori“, koju je dostavilo Delegaciji EU. Projekat, čiji je planirani početak u trećem kvartalu 2025, sprovodiće se paralelno sa realizacijom Plana zapošljavanja novih državnih službenika za IPA III.

Opšti cilj projekta je povećati privlačnost državne službe, politiku zadržavanja kadra i metode zapošljavanja zasnovanog na zaslugama kroz posvećene programe obuke novo zaposlenih službenika, jačajući kapacitete crnogorske javne uprave i obezbjeđujući njenu spremnost za članstvo u EU.

Specifični ciljevi su:

- razviti i sprovesti višegodišnji program obuke i učenja kroz rad, prilagođen potrebama najmanje 100 novo-zaposlenih državnih službenika u dva pilot sektora: 1. zaštita životne sredine i klimatske promjene; i 2. socijalna politika/zapošljavanje, zasnovan na najboljim praksama iz EU, radi jačanja kapaciteta i unaprjeđenja institucionalnih performansi u ovim prioritetnim oblastima;
- ojačati kapacitete zaposlenih u UZLJK, internih trenera i institucija državne uprave za umnožavanje i održivu implementaciju planiranih, redovnih programa obuke na strukturisan način u cijeloj javnoj upravi, naročito za grupe novo-zaposlenih službenika.

¹¹¹ Podržano od strane projekta tehničke pomoći „Zapošljavanje na osnovu zasluga – obezbjeđivanje efikasnog mehanizma kontrole i nadzora“, koji sprovodi UNDP, a finansira Ambasada Velike Britanije.

¹¹² Metodologija za sprovođenje analize potreba za stručnim usavršavanjem, odnosno obukom 2021. <https://wapi.gov.me/download-preview/cb51fe73-fec7-4147-adbe-eab4786d6ab1?version=1.0>

¹¹³ Program obuke za sticanje ključnih vještina za obavljanje poslova menadžera integriteta; Program stručnog usavršavanja službenika u oblasti strateškog planiranja; Program obuke za sticanje ključnih vještina za upravljanje ljudskim resursima; i Program obuke za sticanje ključnih vještina za komunikaciju sa javnošću u javnom sektoru.

Dodatne obuke dostupne su državnim službenicima i svim građanima koji žele unaprijediti svoje profesionalne, leaderske i digitalne vještine putem nedavno uspostavljene Digitalne akademije¹¹⁴.

Ministarstvo evropskih poslova – NIPAK kancelarija, uz podršku Ministarstva javne uprave, UZLJK i Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA), kreiralo je program obuke *Spremni za EU*¹¹⁵. Ovaj program će omogućiti crnogorskim državnim službenicima da se upoznaju s administrativnom praksom EU, steknu relevantnu ekspertizu i specifična znanja te se pripreme za rad u institucijama EU.

Evropska komisija je 2024. otvorila mogućnost privremenog upućivanja crnogorskih službenika u Evropsku komisiju, što omogućava učešće crnogorskih zvaničnika u Komisiji kao SNE (Delegirani nacionalni ekspert) i u programu NEPT (Nacionalni eksperti za stručno usavršavanje).

Dalje jačanje kapaciteta relevantno za državnu upravu i lokalnu samoupravu obezbjeđuje se kroz posebne IPA programe/projekte kao što su:

- Program sektorske budžetske podrške EU za reformu javne uprave, Godišnji akcioni program za Crnu Goru IPA 2022¹¹⁶.
- *EU 4 Public Administration* (EU za javnu upravu) – Tehnička pomoć Crnoj Gori u podršci pružanju javnih usluga i upravljanju ljudskim resursima 'EU4PA', ugovor br. 2023/449-710.
- „*Municipalities 4 EU* (Opštine za EU) – Osnaživanje lokalnih zajednica u procesu evropske integracije Crne Gore“, NEAR/TGD/2023/EA-RP/0254.

U Završnom izvještaju o Strategiji reforme javne uprave 2016–2020 istaknuto je nekoliko ključnih pitanja u pogledu reforme javne uprave; napredak u njihovom rješavanju dat je u nastavku.

Delegiranje budžetskih odgovornosti i ovlašćenja za odlučivanje srednjem menadžmentu

Crna Gora je preduzela korake ka poboljšanju sprovođenja menadžerske odgovornosti i delegiranja odgovornosti. Iako postojeći zakonodavni okvir omogućava delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka, Ministarstvo finansija je pokrenulo aktivnosti na izmjeni važećeg Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru kako bi jasnije definisalo odgovornosti viših rukovodilaca. Radi podrške institucijama i menadžerima u efikasnom upravljanju i donošenju odluka, Ministarstvo finansija je izradilo metodološka uputstva za jačanje odgovornosti menadžera i delegiranje ovlašćenja, kao i za interno izvještavanje¹¹⁷.

Za dalju implementaciju, Vlada je, nakon usvajanja Konsolidovanog izvještaja o upravljanju javnim sektorom i unutrašnjim kontrolama za 2023, zadužila ministre da preispitaju mogućnosti za delegiranje ovlašćenja i, na osnovu svoje procjene, donesu odluke o prenosu ovlašćenja za donošenje odluka, odnosno delegiranju ovlašćenja za potpisivanje dokumenata na svoje menadžere.

Dodatno, Ministarstvo finansija je predvidjelo određene aktivnosti povezane s menadžerskom odgovornošću u okviru projekta *EU4 Public Finance Management* (EU za Upravljanje javnim finansijama - PFM) u Crnoj Gori. Sljedeće aktivnosti biće sprovedene tokom 2025. kao dio pomenutog projekta:

- Analiza stanja menadžerske odgovornosti i izrada mape puta za dalja unaprjeđenja u ovoj oblasti;
- Priprema izvještaja koji prikazuje pregled trenutnog stanja menadžerske odgovornosti, koji sadrži mapu puta ili akcioni plan sa preporukama za dalja unaprjeđenja, i priprema smjernica za menadžersku odgovornost;

¹¹⁴ <https://www.gov.me/clanak/digitalna-akademija>

¹¹⁵ <https://www.respaweb.eu/0/news/716/handjiska-trendafilova-at-ready4eu-kick-off-honoured-to-contribute-to-the-design-and-implementation-of-this-crucial-training-programme>

¹¹⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/7274053e-9234-4425-9b4a-73a4208f073e_en?filename=C_2022_9162_F1_ANNEX_EN_V3_P1_2341612.PDF

¹¹⁷ Metodologija za interno izvještavanje; Metodologija za prenos poslova finansijskog upravljanja i interne kontrole u javnom sektoru. Ministarstvo finansija je u junu 2024. godine uputilo dopis svim ministarstvima sa zahtjevom za dostavljanje informacija o ispunjenosti indikatora koji se odnosi na broj ministarstava koja delegiraju finansijsko upravljanje i internu kontrolu na više rukovodstvo u skladu sa odgovarajućom Uredbom. Od 19 ministarstava, 68,4% je odgovorilo, dok 31,6% nije dostavilo nikakve informacije. Od 13 ministarstava koja su odgovorila, 61,5% je dostavilo odgovarajuće dokaze o delegiranju ovlašćenja, dok je 5 ministarstava navelo da do danas nemaju primjere formalnog delegiranja ovlašćenja.

- Organizovanje aktivnosti za jačanje kapaciteta za rukovodioce na višem i srednjem nivou u javnom sektoru, kako bi se podigla svijest na najvišem nivou i operacionalizovala primjena koncepta menadžerske odgovornosti.

Integritet u zapošljavanju u javnoj upravi

Jedan od operativnih ciljeva PAR Strategije 2022–2026 je da javna uprava postane privlačan poslodavac, sa efikasnim sistemom napredovanja i nagrađivanja zasnovanom na praćenju učinka, evaluaciji i kontinuiranom profesionalnom usavršavanju. U okviru ovog cilja, definisane su aktivnosti za uticaj na percepciju javnosti o integritetu procesa zapošljavanja u javnoj upravi.

Nadalje, kao što je gore pomenuto, profesionalizacija javne uprave će biti unaprjeđena usvajanjem Okvira kompetencija za sve kategorije državnih službenika, a primjena ovog okvira u procesima zapošljavanja i evaluacije će doprinijeti usklađivanju znanja, vještina i sposobnosti zaposlenih sa zahtjevima njihovih radnih mjesta i poslužiće da se podstakne povjerenje građana u efikasnost tijela javne uprave, kao i u obrazovanje, sposobnost i iskustvo državnih službenika.

Detaljnije informacije u vezi sa fondovima EU su date u nastavku.

3.2.2 Administrativni kapaciteti za EU Fondove¹¹⁸

Što se tiče IPA fondova kojima Crna Gora upravlja indirektno¹¹⁹, Upravljačka struktura¹²⁰ je odgovorna za cjelokupan razvoj ljudskih resursa. Ovo uključuje redovnu implementaciju detaljne procjene kapaciteta osoblja, na osnovu svih dostupnih podataka i informacija za IPA strukture. Redovne provjere se vrše u vezi sa novoformiranim IPA jedinicama i novoangažovanim zaposlenima kako bi se procijenila usklađenost sa zahtjevima interne kontrole. Sva tijela sa IPA strukturama su obavezna da zatraže mišljenje od Upravljačke strukture prije izmjena/usvajanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Pored toga, Upravljačka struktura NAO prati organizacione i funkcionalne promjene i obavještava Evropsku komisiju o relevantnim promjenama. Upravljačka struktura NAO takođe prati sve fluktuacije u broju zaposlenih kao dio analize ljudskih resursa zasnovane na mjesečnom pregledu kadrova, Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji¹²¹, kao i naimenovanjima osoblja odgovornog za horizontalne zadatke (koordinator interne kontrole, koordinator horizontalnih pitanja, službenici za nepravilnosti, menadžer rizika i koordinator rizika, službenik za vidljivost).

Trenutno je oko 240 zaposlenih angažovano u okviru IPA sistema, uključujući osoblje koje obavlja poslove programiranja i implementacije u pogledu indirektnog upravljanja, u okviru sljedećih IPA tijela:

- Revizorsko tijelo Crne Gore;
- Upravljačka struktura;
- NIPAK kancelarija;
- Upravljačka tijela;
- Ugovorna tijela/posrednička tijela za finansijsko upravljanje;
- Jedinice za implementaciju projekata/posrednička tijela za upravljanje politikama;
- Interni revizori;
- IPARD agencija.

Pripremljen je Plan zapošljavanja za institucije koje upravljaju fondovima EU, fokusiran na dva pilot sektora: zaštitu životne sredine i zapošljavanje/socijalnu politiku. Plan prikazuje institucije, organizacione jedinice, broj sistematizovanih radnih mjesta, trenutni broj zaposlenih i projektovani broj novih radnih mjesta potrebnih u skladu sa postavljenim indikatorima u izmijenjenim Godišnjim akcionim planovima 2022 za PAR i PFM.

Pored nacionalno uspostavljenog okvira za razvoj ljudskih resursa, u skladu sa zahtjevima iz Sporazuma o finansijskom okviru partnerstva za IPA III, Aneks B, definisane su određene specifičnosti za implementaciju

¹¹⁸ Relevantni ulazni podaci će biti obezbijeđeni iz izvještaja o procjeni kapaciteta u okviru APO, IPA III, koji je trenutno u pripremi.

¹¹⁹ Sistem IPA III je osnova za ovu analizu, uzimajući u obzir da je IPA II još uvijek u fazi implementacije sa drugačijom strukturom za indirektno upravljanje.

¹²⁰ Sastoji se od Kancelarije za podršku NAO i Tijela za računovodstvo, kako je utvrđeno Finansijskim okvirom i Aneksom A Sporazuma o partnerstvu, stav 5.

¹²¹ Posebno kada dođe do promjena u državnim strukturama, kao što je bila rekonstrukcija vlade u julu 2024.

IPA III. Ove specifičnosti su utvrđene u posebnoj poglavlju o upravljanju ljudskim resursima u Priručniku o procedurama za IPA III, kao i u nekoliko aneksa. Iako se u ovom poglavlju pominje okvir kompetencija, nije jasno na koji način ovaj okvir treba da bude razvijen. Kada je riječ o razvoju osoblja, predviđena je Obuka za uvođenje u posao za sve novoangažovano osoblje, pod nadzorom formalno imenovanog mentora u IPA tijelu. Obuka za uvođenje u posao obuhvata opštu obuku, obuku za konkretan posao i proučavanje relevantnih pravnih akata za instituciju i IPA, a predviđeno je da se sprovodi unutar same institucije. Treba napomenuti da ček-lista takođe uključuje niz opštih aspekata koji nijesu vezani za IPA, kao i obuku o pravnim aktima koji se odnose na IPA, kao i obuku za konkretne zadatke na poslu. Kako se i očekuje za ovaj tip programa za uvođenje, koji mora biti fleksibilan u zavisnosti od datuma zaposlenja pojedinca, ne postoji direktna veza između ove obuke i obuka koje sprovodi Uprava za ljudske resurse (UZLJK). Ove obuke spadaju pod širu politiku obuke koja se primjenjuje na sve zaposlene u IPA III tijelima.

Što se tiče politike obuke, koristi se standardizovan pristup za sve zaposlene u IPA tijelima, uz analizu potreba za obukama koju sprovodi UZLJK. Standardizovani Upitnik potreba za obukama (UPO) popunjavaju svi zaposleni jednom godišnje. Prilikom prijema novozaposlenog sprovodi se individualna analiza potreba za obukama. Svako IPA tijelo analizira pojedinačne upitnike za svoje zaposlene kako bi kreiralo Godišnji plan obuka za to tijelo. Svako IPA tijelo vodi evidenciju o obukama na nivou organizacije. Pored toga, evidencije o obukama se vode i za svakog zaposlenog i uključuju sve obuke kojima je prisustvovao.

Upitnik o potrebama za obukama za IPA III nije zasnovan na pristupu baziranom na kompetencijama. Odgovornosti su veoma široko definisane prema funkcijama sa unaprijed definisane liste, na primjer funkcije iz oblasti finansijskog upravljanja, i ne identifikuju se konkretni zadaci. Dodatno, ne postoji samoprocjena stvarnog znanja i iskustva pojedinačnih ispitanika u odnosu na specifične kompetencije, što bi omogućilo identifikovanje srednjoročnih ciljeva za profesionalni razvoj. Predlaže se generička i ne pretjerano obimna lista tema za obuku, bez mogućnosti da ispitanici odrede prioritete za svoje potrebe za obukama. Jedno pitanje (sa odgovorom DA/NE) postavlja se u vezi sa tim da li je prethodna obuka sprovedena, ali ne postoje pitanja o vrsti ili nivou obuke. To znači da se iz upitnika mogu dobiti samo sumarni i površni podaci.

Ministarstvo finansija, u saradnji sa UZLJK i Ministarstvom za evropske poslove – NIPAK kancelarijom, organizuje obuke iz oblasti upravljanja EU fondovima¹²² koje dopunjuju opšte kurseve koje nudi UZLJK. Teme se određuju na osnovu potreba koje procjenjuju upravljačka struktura i Ministarstvo za evropske poslove – NIPAK kancelarija, a predviđeno je da se svake godine preispituju i prilagođavaju.

Izazovi u vezi sa kapacitetima IPA struktura i dalje izazivaju zabrinutost, iako se sada preduzimaju određeni koraci; kako je navedeno u Godišnjem izvještaju EK za 2024. godinu, Poglavlje 22 (str. 87): „Administrativni kapaciteti i dalje predstavljaju ključnu oblast reforme. Vlada je obnovila politiku zadržavanja kadrova u javnoj upravi. Određeni broj privremenih ugovora pretvoren je u stalna radna mjesta. Naručena je analiza potreba za obukama zasnovana na kompetencijama s ciljem pripreme preporuka za razvoj kapaciteta IPA struktura, a vlada je pokrenula funkcionalnu reviziju u odabranim oblastima politika relevantnim za regionalnu politiku. Kroz IPA finansijsku podršku obezbijedena su sredstva za pripremu i implementaciju politike zapošljavanja zasnovane na zaslugama.“

Trenutno je u toku nekoliko projekata tehničke pomoći finansiranih iz IPA sredstava koji se bave jačanjem kapaciteta IPA tijela. To uključuje:

- Podršku planiranju, programiranju i koordinaciji vezanoj za EU i druge finansijske instrumente, uključujući sektorske operativne programe i pregovaračko Poglavlje 22 (PPF sa NIPAK-om);
- Tehničku pomoć Direktoratu za finansiranje i ugovaranje sredstava EU podrške (CFCU) za IPA instrument;
- Podršku Direktoratu za upravljačku strukturu.

¹²² U 2024. godini, fokus je na finansijskom upravljanju; sistemu interne kontrole; pripremi tenderske dokumentacije; evaluaciji i praćenju ugovora u okviru indirektnog upravljanja; nepravilnostima; upravljanju rizicima; i prihvatljivosti troškova.

Dodatno je obezbijedena specifična tehnička pomoć relevantna za dva višegodišnja operativna programa IPA III¹²³.

U okviru projekta PPF sa NIPAK-om izrađen je prilagođeni Okvir kompetencija koji identifikuje kombinaciju znanja, vještina i sposobnosti potrebnih za osoblje u institucijama IPA III¹²⁴, u skladu s njihovom dodijeljenom ulogom i zadacima definisanim važećim pravnim okvirom za IPA III, te je na osnovu Okvira kompetentnosti¹²⁵ pripremljen onlajn Upitnik za procjenu kapaciteta. Odgovori su analizirani, a izrađen je Izvještaj o analizi potreba za obukama. Ključni nalazi i mjere za njihovo rješavanje prikazani su u tabeli ispod:

Tabela 9: PPF sa NIPAK-om - Nalazi APO izvještaja

APO nalazi	Predložene mjere
Ograničeno razumijevanje IPA III sistema u cjelini, prvenstveno zbog promjena u odnosu na IPA II i nedovoljnog razumijevanja odgovornosti utvrđenih Okvirnim sporazumom o finansijskom partnerstvu.	Uvođenje Indukcionog programa IPA III od novembra 2024. za svo osoblje u IPA institucijama uz redovno ponavljanje po potrebi. Unaprjeđenja priručnika i povećana angažovanost zasnovano na praktičnom iskustvu i znanju.
Potrebna je zajednička, osnovna baza znanja za svo osoblje sa identifikovanim nedostacima u znanju, kao i za sve novozaposlene, kako bi se izbjegli konflikti u pristupima koji bi mogli da ugroze stabilnost sistema.	Uvođenje Programa jačanja kapaciteta IPA III od decembra 2024. za svo osoblje u IPA institucijama, uz redovno ponavljanje po potrebi. Usvojen kaskadni pristup obuci: pružena uputstva višem/iskusnom osoblju IPA institucija za buduće sprovođenje obuke.
Postoje ograničeni kapaciteti za finansijsko upravljanje i monitoring višegodišnjih programa, jer je iskustvo u ovome vrlo malo. Što se tiče monitoringa, kapaciteti upravljačkih tijela za nove višegodišnje IPA III operativne programe potrebno je ojačati, a uloga posebnih Odbora za monitoring treba biti osnažena u odnosu na dosadašnju praksu, takođe i u cilju pripreme za implementaciju kohezivne politike.	Uvođenje Programa za jačanje kapaciteta u okviru IPA III od decembra 2024. za svo osoblje u IPA institucijama, uz redovno ponavljanje po potrebi. Izgradnja kapaciteta i mentorstvo od strane posvećenih tehničkih asistenata prisutnih/planiranih za IPA strukture. Podrška iz PPF kroz projekat tehničke pomoći NIPAK-a novoosnovanim Odborima za monitoring za nove IPA III višegodišnje operativne programe, kao dio Programa za jačanje kapaciteta za partnere.
Potrebno je ojačati finansijsko upravljanje na nivou programa kako bi se osiguralo adekvatno planiranje operacija (koje je potrebno programirati na godišnjem nivou), pravilno obezbjeđivanje nacionalnog sufinansiranja i kontinuirano mjerenje finansijskih performansi operativnih programa (planiranje, monitoring, predviđanje, revidiranje i eventualne korektivne mjere) u cilju nesmetane implementacije, predviđanja potencijalnih uskih grla i izbjegavanja eventualnog povlačenja sredstava.	Izgradnja kapaciteta i mentorstvo od strane posvećenih TP, koji su prisutni/planirani za IPA strukture – u toku. Poboljšani monitoring od strane Upravljačke strukture od 2025. godine.
S obzirom na to da će novim tijelima u IPA sistemu – Upravljačkim tijelima i novom PTFU (Zavod za zapošljavanje Crne Gore) – kao i postojećim PTFU biti potrebno da u naredne 2 godine zaposle značajan broj ljudi kako bi se nosili sa novim odgovornostima i povećanim obimom posla usljed implementacije	Izgradnja kapaciteta i mentorstvo od strane posvećenih TP-a prisutnih/planiranih za IPA strukture, uključujući planiranu Tehničku pomoć za podršku obuci novih kadrova u sektorima zapošljavanja i socijalne zaštite/zaštite životne okoline.

¹²³ Jačanje kapaciteta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u pogledu implementacije aktivnih mjera tržišta rada, budućeg učešća u Evropskom socijalnom fondu i olakšavanja mobilnosti radne snage MN 20 IPA SO 01 22 – Tvining; Unaprijeđeno kreiranje politika zasnovano na dokazima, prakse implementacije i koordinacija u sektoru ESP i ojačani kapaciteti za učešće u ESF-u; Instrument za pripremu projekata za sektor životne sredine i klimatskih promena

¹²⁴ Isključujući IPARD i PGS strukture.

¹²⁵ Takođe su uključeni zadaci vezani za pripremu Reformske agende i opšte pripreme za Poglavlje 22..

APO nalazi	Predložene mjere
Operativnih programa Potrebno je organizovati intenzivne kurseve obuke za novo osoblje, potencijalno razmatrajući dalju postepenu implementaciju kroz kaskadnu obuku i jačanje kapaciteta na radnom mjestu kroz mentorski rad sa kolegama.	Pilot-projekt kaskadne obuke/mentorskog rada sa kolegama planiran je za 2025. godinu kroz podršku PPF-a u okviru projekta Tehničke pomoći NIPAK-u.

Shodno tome, razvijena su tri programa jačanja kapaciteta koja će se početi realizovati krajem 2024. godine:

- IPA III program uvodne obuke
- IPA III napredni program obuke
- Program uvodne obuke o kohezioj politici

Detalji o ovim programima dati su u Aneksu III.

U izradi je i Upitnik za procjenu kapaciteta u oblasti Koheziojne politike usmjeren ka budućnosti, koji će se administrirati zaposlenima van IPA sistema, a koji rade u državnim organima s relevantnim nadležnostima za koheziojnu politiku. Time će se obezbijediti potpuni pregled kapaciteta u nadležnim institucijama i stvoriti osnova za izradu Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta, kao i za posebne, naprednije programe jačanja kapaciteta. Projekat tehničke pomoći PPF sa NIPAK-om će, nakon odabira partnera, takođe kreirati Program jačanja kapaciteta za učesnike u ekosistemu koheziojne politike.

3.2.3 Kapaciteti aplikanata/korisnika EU Fondova

Iskustvo aplikanata/korisnika EU fondova u pripremi i sprovođenju grantova uglavnom je ograničeno na programe Teritorijalne saradnje, iako postoji, doduše vrlo ograničeno, iskustvo u učešću u grant-šema u okviru nacionalnih akcionih programa¹²⁶. Nadalje, velika infrastrukturna ulaganja su se najčešće finansirala kroz WBIF, pa ih u mnogim slučajevima krajnji korisnici/vlasnici – poput opština – nijesu direktno sprovodili, već su se primjenjivale nabavke prema procedurama međunarodnih finansijskih institucija (MFI). Zbog toga dosadašnje iskustvo ne odražava u potpunosti obimnu primjenu, širok opseg i različitu tipologiju aplikanata i korisnika grant-šema koje se mogu predvidjeti u okviru programa koheziojne politike, posebno kada je riječ o privatnom sektoru, velikim infrastrukturnim projektima i ESF+.

Kapaciteti lokalnih samouprava vrlo su raznoliki. UZLJK i Zajednica opština pripremaju zajedničke programe obuke prilagođene njihovim specifičnim potrebama, zasnovane na kontinuiranoj analizi potreba koju sprovodi Zajednica opština. Program obuke realizuje se uživo, a opštinama se na zahtjev nude ad-hok obuke; mogućnosti za međusobno mentorstvo i razmjenu iskustava maksimalno se koriste kroz aktivno učešće Zajednice opština.

Zajednica opština aktivno promoviše mogućnosti finansiranja opštinama, uključujući programe EU teritorijalne saradnje poput URBACT-a, i podstiče rad Mreže EU menadžera projekata. Uspostavljanje EU jedinica u opštinama – predviđeno nacrtom novog Zakona o lokalnoj samoupravi – obezbijediće „one-stop shop“ za informacije o izvorima finansiranja i može predstavljati efikasan kanal na teritorijalnom nivou i za druge aplikante/korisnike. Projekat „Opštine 4 EU – Osnaživanje lokalnih zajednica u procesu evropske integracije Crne Gore“ sprovedeće posebnu analizu potreba, a koordinacija sa PPF tehničkom podrškom sa NIPAK-om već je uspostavljena radi komplementarnosti pristupa i aktivnosti jačanja kapaciteta. U tom smislu, predstavnici Zajednice opština biće pozvani da pohađaju Program uvodne obuke o kohezioj politici koji će PPF sa NIPAK-om realizovati od marta 2025¹²⁷.

S obzirom na navedeno, biće razvijen poseban Program jačanja kapaciteta za aplikante/korisnike sredstava EU fondova koheziojne politike, kako je opisano u nastavku, nakon sprovedene Analize potreba za obukama i uzimajući u obzir naučene lekcije, relevantna zapažanja i preporuke projektno-pripremnih

¹²⁶ Ukupno je potpisano 116 ugovora o grantovima u okviru indirektnog upravljanja za nacionalni IPA..

¹²⁷ Svi članovi Radne grupe za Poglavlje 22 biće pozvani da prisustvuju; ovo uključuje predstavnike Zajednice opština i neke organizacije civilnog društva.

fondova i druge tehničke pomoći – uključujući one namijenjene opštinama, kao i nalaze revizija, evaluacija i programa teritorijalne saradnje.

3.3 Planirane akcije

Administrativni kapaciteti nalaze se u središtu rasprava o djelotvornosti kohezije politike. On podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućih organizacionih struktura, kao i efikasnih sistema i alata, uključujući strateško planiranje, koordinaciju i prakse sprovođenja, koji administraciji omogućava transparentan i učinkovit rad. Osim toga, jačanje kapaciteta korisnika kroz cjelokupan investicioni ciklus ključna je za pravilno i efikasno korišćenje raspoloživih sredstava. Neophodno je, takođe, obezbijediti odgovarajuće omogućavajuće (okvir) uslove (vidi Akciju 1.4). Predložene akcije namijenjene su da upotpune akcije planirane u drugim poglavljima.

Za implementaciju ove politike presudni su kompetentni, kvalifikovani i brojčano dovoljni ljudski i materijalni resursi. Pristup zajedničkog upravljanja, višeslojna priroda i operativni principi podrazumijevaju da državni službenici moraju posjedovati sposobnost vertikalne i horizontalne koordinacije, vještine posredovanja i komunikacije te umijeće integrisanja različitih vizija regionalnog razvoja. Oni koji rade na kreiranju i sprovođenju kohezije politike moraju razmišljati međusektorski i sarađivati unutar i između upravnih struktura. Potrebno je da raspolažu složenim skupom vještina za djelotvorno oblikovanje i primjenu integrisanih politika, ali i vizijom i kompetencijama za suočavanje s neprestano promjenjivim globalnim izazovima na lokalnom nivou, uz razumijevanje složenosti finansijskog upravljanja, javnih nabavki i drugih pravila za realizaciju.

Regulativa o zajedničkim odredbama (RZO) za period 2021–2027 stavlja veći naglasak na jačanje kapaciteta nego prethodni programski ciklusi, podstičući strateškiju upotrebu sredstava u tu svrhu. Administrativni kapaciteti prepoznati su kao ključni za efikasnu realizaciju fondova, naročito u investicionim smjernicama iz izvještaja Evropskog semestra za 2019. godinu, adresiranih na svaku državu članicu (Aneks D).

Izgradnja administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori predstavlja kontinuiran i dugoročan proces koji prati pripreme za Poglavlje 22 i za samu pripremu i implementaciju kohezije politike. Istovremeno, partneri i relevantni akteri moraju razumjeti svoju ulogu u tom procesu, u skladu s pristupom višeslojnog upravljanja.

Na osnovu procjene trenutne situacije i u svijetlu relevantnih zahtjeva kohezije politike, planiraju se sljedeće mjere:

3.3.1 Akcija 3.1. Koncept i metodologija za Razvoj mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.

Nadovezujući se na pilot akciju o unaprjeđenju jačanja administrativnih kapaciteta radi pripreme za programski period nakon 2020. godine, koju je OECD sproveo u ime i u bliskoj saradnji sa DG REGIO, te set alata¹²⁸ koji su pripremili sektori Evropske komisije i dobre prakse država članica, biće razvijen koncept i metodologija za izradu mape puta o jačanju administrativnih kapaciteta neophodnih za efikasnu administraciju i implementaciju fondova EU¹²⁹. Nadalje, biće uzeta u obzir iskustva država članica koje su već razvile mape puta. Metodologija će se zasnivati na razumijevanju da će predstavnici svih zainteresovanih strana biti uključeni u analizu, razvoj i implementaciju mape puta, što zahtijeva puno vlasništvo cijelog ekosistema kohezije politike. Metodologija će obezbijediti detaljan vremenski okvir za razvoj mape puta i pružiti jasne informacije o tome kako će zainteresovane strane biti aktivno uključene tokom njenog razvoja.

¹²⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/roadmap_toolkit.pdf

¹²⁹ Jedno od završnih mjerila je "Crna Gora usvaja individualne strategije organizacionog razvoja za sve ključne organizacije uključene u upravljanje/implementaciju budućih ESI fondova (uključujući analizu snaga, slabosti, prilika i prijetnji, procjenu potreba za obukama, planove zapošljavanja, plan obuke/jačanja kapaciteta), kao i sveukupnu strategiju institucionalnog razvoja i jačanja kapaciteta/obuke, zasnovanu na adekvatnoj procjeni rizika svih uključenih tijela (uključujući korisnike, gdje su već identifikovani)". Međutim, na osnovu novog pristupa kohezioj politici i revidiranih smjernica za Poglavlje 22, pretpostavlja se da će biti zatražena Mapa puta za jačanje administrativnih kapaciteta, u skladu sa metodologijom Evropske komisije.

Metodologija će uzeti u obzir instrument za samoprocjenu za upravljačka tijela¹³⁰ koji su razvili OECD i EK, i pružiti smjernice o tome kako ga koristiti, s obzirom na to da su iskustva upravljačkih tijela IPA značajno ograničena u poređenju sa odgovornostima upravljačkih tijela za kohezionu politiku.

Metodologija će uključivati predloženi šablon za strategije organizacionog razvoja za institucije koje su identifikovane kao buduća Programska tijela Kohezije politike (završno mjerilo 5).

3.3.2 Akcija 3.2. Analiza potreba za obukom za ekosistem kohezije politike

Analize potreba za obukama biće sprovedene za ekosistem kohezije politike, koji se sastoji od tri grupe:

- Institucije uključene u upravljanje fondovima kohezije politike (buduća tijela programa, uključujući posrednička tijela)
- Partneri
- (Potencijalni) korisnici fondova kohezije politike.

Koristeći pristup zasnovan na kompetencijama i oslanjajući se na pilot akciju već sprovedenu za IPA institucije u okviru PPF sa projektom tehničke pomoći NIPAK-u, analize potreba za obukama biće sprovedene za institucije uključene u upravljanje fondovima kohezije politike.

Sprovedena pilot Analiza potreba za obukama (APO) biće prilagođena i proširena na dodatna tijela identifikovana kao relevantna za upravljanje fondovima kohezije politike (vidjeti Akciju 1.3 Zaključak Vlade o imenovanju programskih tijela i budućeg Koordinacionog tijela) i na novozaposlene u relevantnim IPA institucijama.

Pored toga, analiza potreba za obukama (onlajn upitnik) biće sprovedena i za partnere, nakon njihovog odabira (Akcija 1.1).

Što se tiče (potencijalnih) korisnika, analiza potreba za obukama biće sprovedena tokom programiranja kohezije politike, što će omogućiti precizniju identifikaciju potencijalnih korisnika i najveću efikasnost i efektivnost¹³¹. Ona će uzimati u obzir izvještaje o reviziji, gdje je to primjenjivo, ROM i nalaze i preporuke evaluacija, kao i relevantne preporuke iz projekata tehničke pomoći, kao što su oni koji podržavaju projektnu liniju. Indikativno, ovo će biti implementirano u drugoj polovini 2027. godine.

3.3.3 Akcija 3.3. Dizajn i isporuka Programa za jačanje kapaciteta za kohezionu politiku.

Nakon analize potreba za obukama (onlajn istraživanje fokusirano na kompetencije) institucija identifikovanih kao uključenih u upravljanje programima kohezije politike (odnosno programskih tijela¹³²), rezultata fokus grupa na temu tih nalaza i uzimajući u obzir druge raspoložive informacije (uključujući izvještaje o reviziji, evaluacije itd.), biće dizajniran Program jačanja kapaciteta kao srednjoročni program koji je okvirno predviđen do privremenog zatvaranja Poglavlja 22; međutim, program će se ažurirati i predstavljati osnovu za godišnje planove obuka u okviru Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta (Akcija 3.3). Program će se nadovezati na Uvodni program za kohezionu politiku, koji je već razvijen i biće realizovan 2025. godine.

Dodatno, na osnovu analize potreba za obukama sprovedene za partnere, nakon njihovog odabira (Akcija 1.1), biće razvijen i sproveden srednjoročni program jačanja kapaciteta koji pokriva potrebe za obukama partnera za fondove kohezije politike, počev od početka 2026. godine.

Na kraju, na osnovu rezultata analize potreba za obukama (potencijalnih) korisnika, biće razvijen i implementiran Program jačanja kapaciteta. On će takođe obuhvatati obuke za pripremu projekata iz sektora kohezije za jedinstvenu projektnu liniju kapitalnog budžeta koja je sada uspostavljena. U tom smislu, početne obuke za pripremu projekata biće razvijene, uključujući i kroz sektorske PPF u transportu i zaštiti

¹³⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/ACB_Self_assessment_Instrument.pdf

¹³¹ S obzirom na vremenski okvir za odobravanje programa nakon pristupanja, imenovanje nadležnih tijela i objavljivanje poziva, važno je da se analiza potreba za obukama (APO) za potencijalne korisnike ne sprovodi prerano, jer bi to moglo biti kontraproduktivno i stvoriti neosnovana očekivanja.

¹³² Ovo su sva javna tijela koja imaju relevantan mandat za politiku ili implementacione odgovornosti u tematskim oblastima Kohezije politike.

životne sredine finansirane putem IPA; prema potrebi, obuka će biti sprovedena za relevantne centralne državne institucije i opštine od 2026. godine; program će potom biti proširen kako bi obuhvatio druge potrebe za obukama u skladu sa programskim rasporedom i datumom pristupanja, okvirno u 2027. godini¹³³.

Programi jačanja kapaciteta uzeće u obzir potrebe za obukama lokalnih samouprava (kako u okviru višeslojnog upravljanja, tako i kao potencijalnih korisnika), u koordinaciji sa Zajednicom opština.

3.3.4 Akcija 3.4. Izrada i usvajanje individualnih strategija organizacionog razvoja za buduća Tijela programa kohezije politike

Izrada individualnih strategija organizacionog razvoja za buduća Upravljačka tijela za kohezionu politiku (završno mjerilo 5) biće sastavni dio Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta. Izradiće se individualne strategije organizacionog razvoja (SOR) za sve ključne organizacije uključene u upravljanje/implementaciju budućih ESI fondova (uključujući analizu snaga, slabosti, prilika i prijetnji, procjenu potreba za obukama, planove zapošljavanja, plan obuke/jačanja kapaciteta), kao i sveobuhvatna strategija institucionalnog razvoja i jačanja kapaciteta/obuke, zasnovana na adekvatnoj procjeni rizika svih uključenih tijela (uključujući korisnike gdje su već identifikovani). Standardni šablon za SOR biće razvijen u okviru Akcije 3.1. Odgovarajući elementi iz Akcija 3.2 i 3.3 biće integrisani u ove SOR. Planovi zapošljavanja će uzeti u obzir predloženi Model finansijskih nedostataka (Akcija 2.3). Individualne SOR će usvojiti relevantne institucije do sredine 2026. godine.

3.3.5 Akcija 3.5 Izrada i implementacije Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.

Mapa puta za jačanje administrativnih kapaciteta (MPJAK) je živi strateški dokument koji uzima u obzir cio ekosistem kohezije politike, odnosno institucije uključene u upravljanje, partnere i podnosiocima zahtjeva/korisnike. MPJAK će biti izrađen u konsultaciji sa relevantnim zainteresovanim stranama. Ovo će uključivati osmišljavanje i implementaciju relevantnih programa za jačanje kapaciteta u skladu sa identifikovanim potrebama i blagovremenim i odgovarajućim planiranjem u kontekstu programskog ciklusa, kao i mjere osmišljene da otklone sve slabosti i nedostatke identifikovane instrumentom za samoprocjenu razvijenim u okviru pilot akcije na MPJAK mapama puta, kao i tekućim projektima tehničke pomoći, imajući u vidu ograničeno iskustvo Upravljačkih tijela IPA III u pogledu mnogih aspekata obuhvaćenih instrumentom za samoprocjenu. SOR-ovi razvijeni u okviru Akcije 3.4 biće aneksi MPJAK.

Tabela 10: Planirane akcije u okviru Poglavlja Administrativni kapaciteti

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomena	Oznaka ZM
3.01.	Koncept i metodologija za Razvoj mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Radna grupa za poglavlje 22	2025-Kvartal2	Koncept i metodologija su razmatrani i usvojeni od strane Radne grupe za Poglavlje 22.	Prekretnica	Podržano od strane TP		ZM.5.01.
3.02.	Analiza potreba za obukom za Ekosistem kohezije politike	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal1	UPO izvještaj za partnere.	Indikator	Podržano od strane TP	Ekosistem se sastoji od 3 grupe: 1) Institucije uključene u upravljanje sredstvima (buduća Tijela programa) 2) Partneri; 3) Korisnici.	ZM.2.07.

¹³³ Iako je rana obuka neophodna za implementaciju projekata iz kapitalnog budžeta, obuka potencijalnih korisnika prije razvoja mjera i uspostavljanja procedura mogla bi biti kontraproduktivna i izazvati frustraciju ako se sprovede prerano. U tom smislu, obuku ne treba miješati sa pripremanjem informacija o mogućnostima koje su dostupne u okviru kohezije politike uopšte.

3.02.	Analiza potreba za obukom za Ekosistem Kohezije politike	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal1	APO izvještaj za Tijela programa.	Indikator	Podržano od strane TP	Ekosistem se sastoji od 3 grupe: 1) Institucije uključene u upravljanje sredstvima (buduća Tijela programa) 2) Partneri; 3) Korisnici.	ZM.5.03.
3.03.	Dizajn i isporuka Programa za jačanje kapaciteta za Kohezionu politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Radna grupa za poglavlje 22	2026-Kvartal2	Programi jačanja kapaciteta za partnere.	Indikator			ZM.2.08.
3.03.	Dizajn i isporuka Programa za jačanje kapaciteta za Kohezionu politiku	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Radna grupa za poglavlje 22	2026-Kvartal2	Programi jačanja kapaciteta za Tijela programa.	Indikator			ZM.5.04.
3.04.	Izrada nacrti i usvajanje pojedinačnih strategija organizacionog razvoja od strane budućih Tijela programa.	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2026-Kvartal2	Izrada nacrti strategija organizacionog razvoja od strane relevantnih institucija.	Indikator	Podržano od strane TP	Ovo će biti priloženo u vidu Aneksa kao sastavni dio Mape puta jačanja administrativnih kapaciteta.	ZM.5.07.
3.04.	Izrada nacrti i usvajanje pojedinačnih strategija organizacionog razvoja od strane budućih Tijela programa.	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2026-Kvartal2	Strategije organizacionog razvoja usvojene od strane relevantnih institucija.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Ovo će biti priloženo u vidu Aneksa kao sastavni dio Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta.	ZM.5.08.
3.05.	Izrada i implementacije Mape puta za jačanje administrativnih kapaciteta (MPJAK)	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Radna grupa za poglavlje 22	2026-Kvartal4	MPJAK razmatrana i usvojena od strane Radne grupe za Poglavlje 22.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Implementacija od 2026-Kvartal4	

4 Strateški okvir i Programiranje

4.1 Relevantni zahtjevi Kohezije politike

RZO utvrđuje opšte zahtjeve za programiranje fondova Kohezije politike, uključujući šablone za Sporazum o partnerstvu i Programe (osim za INTERREG Programe¹³⁴). Dodatni zahtjevi specifični za svaki fond utvrđeni su u Regulativama za svaki fond. Partnerstvo (kao što je predviđeno u Poglavlju 1) imaće fundamentalnu ulogu u programiranju Kohezije politike, jer se i Sporazumi o partnerstvu i Programi

¹³⁴ Uključeno kao Aneks Regulativi (EU) 2021/1059

pripremaju uz sveobuhvatno partnerstvo uspostavljeno u skladu sa Evropskim kodeksom ponašanja za partnerstvo. Štaviše, države članice i Komisija osiguravaju da se jednakost između muškaraca i žena, uključivanje rodne perspektive i integracija rodne ravnopravnosti uzmu u obzir tokom pripreme programa; preduzimaju odgovarajuće korake da spriječe svaku diskriminaciju zasnovanu na polu, rasnom ili etničkom porijeklu, vjeroispovesti ili uvjerenju, invaliditetu, starosnoj dobi ili seksualnoj orijentaciji tokom pripreme programa, a posebno da uzmu u obzir pristupačnost za osobe sa invaliditetom.

Sporazum o partnerstvu je strateški i sažet dokument koji bi, okvirno, trebalo da ima najviše 35 strana. Priprema se u skladu sa Evropskim kodeksom ponašanja za partnerstvo. Član 11 definiše sadržaj Sporazuma o partnerstvu. Šablon je dat u **ANEKSU II RZO-a**.

Šablon za sve programe, osim INTERREG programa, dat je u **ANEKSU V RZO-a**.

Integrirani teritorijalni razvoj može biti podržan kroz Fondove putem teritorijalnih ili lokalnih razvojnih strategija.

Upravljačka tijela mogu obezbijediti doprinos programa, iz jednog ili više programa, postojećim ili novoosnovanim finansijskim instrumentima uspostavljenim na nacionalnom, regionalnom, transnacionalnom ili prekograničnom nivou i koje sprovodi direktno, ili pod odgovornošću, Upravljačko tijelo koje doprinosi ostvarivanju specifičnih ciljeva. Ovo se zasniva na ex-ante procjeni koju sastavlja Upravljačko tijelo.

Regulative koje se bave fondovima takođe sadrže relevantne odredbe za programiranje.

Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR) može podržati integrirani teritorijalni razvoj i posvetiće posebnu pažnju rješavanju izazova nerazvijenih regiona i područja, naročito ruralnih oblasti i područja koja su pogođena ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim nepogodama. Član 11 o Održivom urbanom razvoju utvrđuje da najmanje 8% EFRR sredstava na nacionalnom nivou, u okviru cilja Investicije za radna mjesta i rast, osim za tehničku pomoć, mora biti dodijeljeno održivom urbanom razvoju, na osnovu teritorijalnih ili strategija za razvoj pod vođstvom zajednice, fokusiranih na urbana područja, uključujući funkcionalna urbana područja.

Fond za pravednu tranziciju, uspostavljen prvi put za perspektivu 2021–2027, doprinosi specifičnom cilju omogućavanja regionima i ljudima da se nose sa socijalnim, ekonomskim, ekološkim uticajima i uticajima na zapošljavanje usljed tranzicije ka ciljevima Unije za energiju i klimu do 2030. godine i klimatski neutralne ekonomije Unije do 2050. godine, zasnovane na Pariškom sporazumu. Fond za pravednu tranziciju podržavaće samo aktivnosti koje doprinose sprovođenju teritorijalnih planova za pravednu tranziciju. Države članice pripremaju, zajedno sa relevantnim lokalnim i regionalnim vlastima pogođenih teritorija, jedan ili više teritorijalnih planova za pravednu tranziciju koji obuhvataju jednu ili više teritorija koje su najnegativnije pogođene, na osnovu ekonomskih i socijalnih uticaja koji proizilaze iz tranzicije.

Regulativa o ESF+ spaja tri fonda iz perioda 2014–2020¹³⁵ u oblasti zapošljavanja i socijalne politike¹³⁶.

Specifični ciljevi ESF+ u oblastima politike zapošljavanja i mobilnosti radne snage, obrazovanja, socijalne uključenosti, uključujući doprinos iskorjenjivanju siromaštva, doprinos cilju politike „socijalnija i inkluzivnija Evropa koja sprovodi Evropski stub socijalnih prava“. Uspostavlja minimalne zahtjeve za raspodjelu sredstava ESF+ za socijalnu uključenost (25%) i podršku najugroženijima (3%), kao i odgovarajuća sredstva za rješavanje problema dječijeg siromaštva¹³⁷ i zapošljavanja mladih¹³⁸. Takođe uključuje podršku ESF+ za rješavanje materijalne deprivacije.

¹³⁵ Evropski socijalni fond (ESF), Fond evropske podrške za najugroženije (FEAD) i Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI).

¹³⁶ Pored komponente zajedničkog upravljanja, koja je relevantna za ovaj Plan aktivnosti, obuhvata i komponentu zapošljavanja i socijalnih inovacija (EaSI) pod direktnim i indirektnim upravljanjem.

¹³⁷ Države članice koje su imale prosječnu stopu rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti djece mlađe od 18 godina iznad prosjeka Unije za period između 2017. i 2019. godine, na osnovu podataka Eurostata, dodeljuju najmanje 5 % svojih sredstava iz komponente ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja za podršku ciljanim akcijama i strukturnim reformama za borbu protiv siromaštva dece.

¹³⁸ Države članice koje su imale prosječnu stopu mladih od 15 do 29 godina koji nijesu zaposleni, na školovanju ili obučavanju, iznad prosjeka Unije za period između 2017. i 2019. godine, na osnovu podataka Eurostata, dodjeljuju najmanje 12,5% svojih resursa iz komponente ESF+ u okviru zajedničkog upravljanja za godine od 2021. do 2027. za podršku zapošljavanju mladih..

Regulativa o ETS pokriva pripremu, odobravanje i izmjenu Interreg programa. Član 16. obuhvata pripremu Interreg programa od strane država članica učesnica, trećih zemalja i zemalja partnera¹³⁹, u saradnji sa partnerima programa. Države članice učesnice, treće zemlje i zemlje partneri pismeno potvrđuju svoju saglasnost sa sadržajem Interreg programa prije njegovog podnošenja Komisiji. Sadržaj INTERREG programa je utvrđen u članu 17, a šablon je aneks Regulative.

4.2 Procjena trenutne situacije¹⁴⁰

4.2.1 Procesi strateškog programiranja i konsultacija

Crna Gora je uspostavila **čvrst pravni okvir** za planiranje javnih politika, usklađen sa zahtjevima EU¹⁴¹. Zakon o državnoj upravi (Službeni list Crne Gore, br. 78/2018, 70/2021 i 52/2022) pruža osnovu za strukturisano planiranje i koordinaciju politika na različitim nivoima vlasti, obezbjeđujući usklađenost između nacionalnih strategija i lokalnih razvojnih planova, što unapređuje implementaciju i efikasnost politika. Institucionalne strukture za koherentan sistem kreiranja politika su uspostavljene, a Generalni sekretarijat Vlade obezbjeđuje da su principi rodne ravnopravnosti i zaštite životne sredine integrisani u sve politike.

Crna Gora je uspostavila **relativno sveobuhvatan okvir za višeslojno upravljanje**, čime se obezbjeđuje uključivanje lokalnih vlasti u nacionalno strateško planiranje. Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni list Crne Gore, br. 002/18, 034/19, 038/20, 050/22, 084/22) propisuje učešće lokalnih vlasti u izradi nacionalnih strategija. Ovim zakonom se podstiče saradnja na različitim nivoima vlasti, kako bi se potrebe i prioriteti lokalnih zajednica integrisali u nacionalne razvojne planove. Lokalne vlasti aktivno učestvuju u izradi, konsultacijama i sprovođenju strategija, doprinoseći kohezivnom i inkluzivnom procesu kreiranja politika. Ministarstvo javne uprave je nadležni organ za lokalnu samoupravu, a Zajednica opština ima ulogu predstavljanja lokalnih samouprava pred centralnom vlašću i na međunarodnom nivou. Zajednica opština predstavlja sve lokalne samouprave, a finansira se iz njihovih članarina i projektnih sredstava. Upravni odbor Zajednice opština čine predsjednici svih opština. Zajednica opština, u skladu sa svojom statutarom misijom, olakšava višeslojno upravljanje tako što komunicira sa lokalnim vlastima radi prikupljanja njihovih doprinosa i objedinjavanja istih; napominje se da nijesu sve lokalne samouprave nužno reaktivne. Generalno, prema navodima Zajednice opština, obezbjeđuje se dovoljno vremena za konsultativni proces. Ipak, u najnovijem SIGMA Izvještaju (2024)¹⁴² navodi se da se ovakve konsultacije u mnogim slučajevima nijesu sprovodile u prethodnim godinama.

Dalji razvoj višeslojnog upravljanja definisan je u Strategiji reforme javne uprave (PAR) 2022-2026¹⁴³ i Strategiji regionalnog razvoja 2023-2027¹⁴⁴.

Trenutno, lokalna samouprava ne igra značajnu ulogu u prostornom planiranju i razvoju gradova, u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i bolnicama, niti u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju. Novi Zakon o lokalnoj samoupravi je trenutno u poodmakloj fazi i postaviće okvir za asimetričnu decentralizaciju i polimorfni model organizacije lokalne samouprave, u skladu sa preporukama Analize funkcionisanja sistema lokalne samouprave. Ovo podrazumijeva uvođenje gradova kao jedinica lokalne samouprave, koje će preuzeti šira ovlaštenja u oblastima kao što su predškolsko vaspitanje, primarna zdravstvena zaštita, socijalna i dječija zaštita, kao i prostorno planiranje. Pored toga, predloženi su precizni i mjerljivi kriterijumi za sticanje statusa grada. Ovakav sistem postavlja snažne temelje za unapređenje decentralizacije zasnovane na zaslugama, odgovornosti i dobrom upravljanju. Treba napomenuti da je Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave pokazala da nijesu sve jedinice lokalne samouprave spremne za dalju decentralizaciju. Takođe, Nacrt zakona ističe značaj procesa evropskih integracija na lokalnom

¹³⁹ IPA III korisnik.

¹⁴⁰ Relevantne informacije o trenutnim kapacitetima ljudskih resursa biće predstavljene u poglavlju Jačanje administrativnih kapaciteta.

¹⁴¹ Kao što je navedeno u najnovijem SIGMA izvještaju na str. 20, „U oblasti koordinacije i razvoja politika, Crna Gora ima nekoliko prednosti. Institucije centra vlade (CoG) ispunjavaju svoj mandat, donošenje odluka u Vladi je transparentno; sistem za planiranje politika je dobro implementiran; i procedure za procjenu uticaja propisa (RIA) se poštuju.”

¹⁴² https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

¹⁴⁴ <https://www.gov.me/dokumenta/0c37736f-0645-4737-87c1-02b1fb39fd32>

nivou, međuopštinsku saradnju, saradnju između centralnih i lokalnih vlasti, kao i nadzor nad implementacijom propisa na lokalnom nivou.

Uredba o metodologiji i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (Službeni list Crne Gore, br. 54/2018) utvrđuje minimalne kriterijume kvaliteta za sve strateške dokumente koje usvaja Vlada Crne Gore. Ova uredba definiše postupak izrade strategija i programa koji predlažu unutrašnje i spoljne politike u određenoj oblasti, a koje usvaja Vlada Crne Gore. Takođe, određuje aktivnosti na implementaciji strateških dokumenata, procedure za provjeru njihove međusobne usklađenosti i usklađenosti sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja Crne Gore, kao i sa finansijskim strateškim dokumentima. Uredba definiše načine praćenja sprovođenja strateških dokumenata i druga pitanja vezana za njihovu izradu i implementaciju¹⁴⁵. Ključni principi na kojima se zasniva izrada politika, prema ovoj Uredbi, uključuju: princip usklađenosti, princip finansijske održivosti, princip odgovornosti, princip saradnje, princip transparentnosti, princip kontinuiteta i princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja.

Uz Uredbu se donosi i detaljnije razrađuje Metodologija za izradu, pripremu i monitoring sprovođenja strateških dokumenata, koju implementira Generalni sekretarijat Vlade¹⁴⁶. Procjena predloženih strateških dokumenata obuhvata ocjenu njihove usklađenosti sa procesom evropskih integracija i ključnim politikama Evropske unije. Metodologija je nedavno dopunjena instrumentima za monitoring rodne ravnopravnosti (2023)¹⁴⁷, uključujući posebnu razradu pokazatelja praćenja po polu, gdje je primjenjivo, kao i procjenu eventualnih prepreka ili rizika iz rodne perspektive u procesu sprovođenja. Kriterijumi za uključivanje zainteresovanih strana i javne konsultacije u pripremi strateških dokumenata i programa definisani su Metodologijom¹⁴⁸. Poseban program obuke za strateško planiranje – koji se sastoji od šest modula – razvijen je u saradnji sa UZLJK; do sada je obuku pohađalo 120 državnih službenika.

Međutim, iako su konsultacije sa zainteresovanim stranama i javnošću sastavni dio strateškog programiranja Crne Gore kako bi se obezbijedilo uvažavanje različitih perspektiva, jačala transparentnost i odgovornost, u Godišnjem izvještaju EK za 2024. godinu (str. 25) navodi se: „Izvještaj Vlade iz avgusta 2023. godine ukazuje na to da ministarstva ne sprovode redovno javne konsultacije i da se široko koriste izuzeća. Takođe, državna uprava ne ispunjava obavezu da objavi godišnju listu zakona i strategija predviđenih za javne konsultacije, a portal za e-učešće ne koriste građani i zainteresovane strane.“

Program ekonomskih reformi (PER) ima ključnu ulogu u procesu pristupanja Crne Gore EU. Priprema PER-a uključuje sveobuhvatne konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama¹⁴⁹, kako bi se osiguralo da ekonomske politike budu inkluzivne, da odražavaju razvojne potrebe zemlje i uzimaju u obzir i odgovaraju na sugestije i komentare zainteresovanih strana.

Reformska agenda predstavljala je dodatni izazov u programiranju za Crnu Goru, s obzirom na strogi okvir programiranja koji je postavilo DG NEAR¹⁵⁰, nedostatak regulatorne jasnoće¹⁵¹ i donekle kontradiktorna uputstva i informacije koje su tokom procesa dostavljane NIPAK-u¹⁵². Uprkos tome, NIPAK je uložio značajne napore u koordinaciju pripreme Reformske agende i obezbjeđivanje adekvatnih konsultacija sa

¹⁴⁵ Obim Uredbe ne obuhvata strateška dokumenta koje usvajaju lokalne samouprave niti dokumenta za prostorno planiranje.

¹⁴⁶ Metodologija i obrasci za evaluaciju su dostupni na <https://www.gov.me/clanak/sektor-za-koordinaciju-pracenje-uskladenosti-i-pracenje-sprovođenja-strategija-kojima-se-utvrđuju-javne-politike>

¹⁴⁷ Podržano od strane OEBS Treće izdanje 543931.pdf (osce.org).

¹⁴⁸ Ovo uključuje formiranje ekspertskih radnih grupa; izbor predstavnika nevladinih organizacija za radne grupe; konsultacije sa zainteresovanim javnošću u početnoj fazi izrade nacarta, kao i održavanje javnih rasprava o nacrtu strateškog dokumenta..

¹⁴⁹ *Economic Reform Programme 2025-2027* (www.gov.me) Program ekonomske reforme, vidjeti Poglavlje 6 i Aneks 2.

¹⁵⁰ Inicijalni vremenski okvir koji je DG NEAR predstavio zemljama Zapadnog Balkana predviđao je zvanično podnošenje Reformske agende Komisiji i donošenje implementacionih odluka Komisije u aprilu 2024. godine; do 30. septembra 2024. godine, pet nacrtu Reformske agende podnijetih Komisiji (uključujući i Crnu Goru) smatraju se zrelim i predstavljeni su IPA komitetu, o čemu je obaviješten Evropski parlamentarni komitet AFET i komitet BUDG. https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/joint-committee-on-foreign-affairs-and-committee-on-budgets_20240930-1545-COMMITTEE-AFET-BUDG

¹⁵¹ Regulativa je objavljena u Službenom listu 24. maja 2024. godine <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj>

¹⁵² Različiti vremenski okviri, šabloni i instrukcije/uputstva su bili obezbjeđeni tokom procesa, što je dovelo do dodatnog administrativnih opterećenja. Na primer, Excel tabela je poslata nacionalnim IPA koordinatorima (NIPAK) nakon TAIEX događaja od 6. i 7. februara 2024. godine o Reformskoj agendi; 12. marta, NIPAK su putem mejla obaviješteni da koriste pojednostavljenu Excel tabelu, nakon što su mjesec dana radili na prethodnoj tabeli. U istom mejlu su obaviješteni da će do kraja marta DG NEAR-u biti potrebna "Reformska agenda (Word šablon) i priložena pojednostavljena tabela sa reformama i koracima, usaglašena prethodno sa delegacijama EU i relevantnim geografskim jedinicama DG NEAR".

zainteresovanim stranama. Formirana je institucionalna radna grupa za pripremu Reformske agende, koja uključuje relevantne javne institucije iz utvrđenih oblasti politika. U okviru Radne grupe imenovana su 4 koordinatora za pojedinačne oblasti politika, po jedan za svaku oblast, sa podređenim koordinatorima na sektorskom nivou koji su identifikovani za svaki sektor Reformske agende; ovi poslednji su bili odgovorni za koordinaciju pripreme više reformi u svom sektoru. Planirane su ciljne konsultacije sa zainteresovanim stranama kako bi se podržala izrada Reformske agende i osiguralo da su relevantni akteri – lokalne vlasti, ekonomski i socijalni partneri i civilno društvo – u Crnoj Gori adekvatno konsultovani tokom razvoja Reformske agende zemlje¹⁵³.

Identifikacija zainteresovanih strana zasnivala se na principu partnerstva utvrđenom za Kohezionu politiku, u skladu sa Delegiranim regulativom Komisije (EU) br. 240/2014 od 7. januara 2014. godine o Evropskom kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru Evropskih strukturnih i investicionih fondova, u daljem tekstu EKPP, kako bi se obezbijedila uravnotežena zastupljenost svih aktera. Pripremljena je onlajn anketa koja je poslata svim zainteresovanim stranama radi prikupljanja njihovih mišljenja u procesu finalizacije prvog nacrtu. Ipak, uprkos namjeri crnogorskih vlasti da sprovedu konsultativni proces sa svim zainteresovanim stranama, dinamičan proces, kratki rokovi i instrukcije iz službi Komisije ograničili su konsultacije na privredu, akademsku zajednicu i nevladine organizacije.

Programiranje godišnjih i višegodišnjih programa koje finansira EU kroz Instrument za pretpristupnu podršku detaljno je prikazano u odeljku 2.4.3.4 ispod.

Međutim, uprkos sveobuhvatnom pravnom okviru, Crna Gora se suočava sa **nekoliko izazova u pogledu razvoja i koordinacije politika**. Kako je navedeno u Godišnjem izvještaju EK za 2024. godinu, potreban je dodatni rad kako bi se integracija rodne ravnopravnosti¹⁵⁴ učinila djelotvornijom i praktičnijom, uključujući obuku svih zainteresovanih strana. Kada je riječ o životnoj sredini (str. 82), „Crna Gora bi trebalo da obezbijedi postojanje institucionalne strukture za koordinisano i strateško planiranje investicija u životnu sredinu i klimatske promjene, uključujući kvalitet pripreme i sprovođenja investicija. ... Crna Gora je podstaknuta da unaprijedi sinergiju i koordinaciju između strateških procjena uticaja na životnu sredinu i procjena uticaja na životnu sredinu, kako bi se ti dokumenti bolje koristili u planiranju i implementaciji. Takođe, Crna Gora treba da obezbijedi da monitoring životne sredine ispunjava standarde EU i da sve infrastrukturne investicije budu u skladu sa *acquis-em* EU o životnoj sredini i klimi, kao i da se obezbijedi učešće javnosti.” U tom smislu, usklađivanje nacionalnih politika sa EU Taksonomijom i obezbjeđivanje usklađenosti sa načelom „ne nanosi značajnu štetu“ (NNŽŠ) zahtijevaće značajnu tehničku stručnost i resurse. Pored toga, pravilno budžetiranje strateških dokumenata i njihova povezanost sa budžetskim procesom i dalje zahtijevaju posebnu pažnju. Iako su procesi strateškog programiranja i konsultacija u Crnoj Gori dobro strukturisani i uglavnom usklađeni sa zahtjevima EU, pružajući čvrstu osnovu za rad na Poglavlju 22, unaprjeđivanje institucionalnih kapaciteta i njegovanje kulture stalnog unaprjeđenja od suštinske su važnosti za prevazilaženje ovih izazova. Jačanje administrativnih kapaciteta i obezbjeđivanje efikasnog višeslojnog upravljanja, mehanizama partnerstva i uključenosti zainteresovanih strana biće ključno za uspješno programiranje Kohezione politike.

4.2.1.1 Učešće u makroregionalnim strategijama

Crna Gora učestvuje u **Strategiji EU za dunavski region** (EUSDR) i **Strategiji EU za jadransko-jonski region** (EUSAIR). Ministarstvo evropskih poslova – NIPAK kancelarija koordinira makro-regionalne strategije na nacionalnom nivou. Za EUSAIR, MEP radi zajedno sa Ministarstvom vanjskih poslova/NIPAK kancelarijom, dok je koordinacija EUSDR-a isključivo u nadležnosti MEP. Učešće Crne Gore u EUSDR-u podrazumijeva usvajanje lokalnih i nacionalnih politika u skladu sa strateškim dokumentima EUSDR-a, sa fokusom na regionalni razvoj, ekonomski prosperitet i zaštitu životne sredine. Ključne nacionalne inicijative usklađene sa EUSDR-om obuhvataju Strategiju za digitalnu transformaciju Crne Gore 2022-2026, Akcioni plan za energetska efikasnost i Strategiju regionalnog razvoja Crne Gore 2023-2027.

¹⁵³ Potreba za konsultacijama sa zainteresovanim stranama je istaknuta od strane članova Evropskog parlamenta tokom predstavljanja prijedloga regulative o uspostavljanju Instrumenta za reforme i rast za Zapadni Balkan komitetima AFET i BUDG od strane Komisije u srijedu, 24. januara. [Zajednički komitet za budžet i komitet za spoljne poslove - Multimedijalni centar \(europa.eu\)](#)

¹⁵⁴ 2023. godini izvršene su izmjene Metodologije za izradu, nacrt i monitoring implementacije strateških dokumenata, kao što je ranije navedeno, i sprovedena je obuka od strane OEBS-a | [Sveobuhvatni pristup Misije OEBS-a u podršci ravnopravnosti muškaraca i žena i rodnoj ravnopravnosti u radu javne uprave Crne Gore](#).

Svijest o značaju EUSDR-a među ključnim nacionalnim sprovodiocima se povećala, naročito u planiranju i definisanju nacionalnih politika. Efikasno učešće nacionalnih aktera u sprovođenju EUSDR-a zahtijeva aktivnije uključivanje u sastanke Upravne grupe. Upravljačke aktivnosti, koje sprovode predsjedništva, nacionalni koordinatori i koordinatori prioritetnih oblasti, dale su prioritet integrisanju EUSDR-a u programe koje finansira EU, praćenju, evaluaciji, strateškim projektima, komunikaciji i jačanju kapaciteta. Revidirani Akcioni plan EUSDR-a, usvojen početkom 2020. godine, olakšao je integrisanje EUSDR-a u EU programe, uspostavljanje novog sistema praćenja i jačanje komunikacije. Uprkos ovom napretku, Crna Gora se suočava sa izazovima u finansiranju sprovođenja EUSDR-a, naročito zato što nije koordinator nijedne prioritetne oblasti i nema tehničku pomoć dostupnu IPA zemljama u okviru EUSAIR-a. Nacionalni okvir za monitoring oslanja se na dokumenta internih i eksternih zainteresovanih strana i na godišnje posjete praćenju projekata.

Učešće Crne Gore u EUSAIR-u naglašava regionalnu saradnju i održivi razvoj, jačajući nacionalne kapacitete, infrastrukturu i regionalne veze. MEP ima ključnu ulogu u integrisanju EUSAIR-a u nacionalne politike i finansijske okvire, organizujući događaje poput sastanka EUSAIR Finansijski dijalog u julu 2023. i radionice posvećene ubrzanju pristupanja EU kroz implementaciju EUSAIR-a. Aktivno učešće Crne Gore u upravljačkim strukturama i strateškim projektima EUSAIR-a¹⁵⁵ usklađuje nacionalne napore sa makro-regionalnim ciljevima. Crna Gora učestvuje i u EUSAIR strateškom projektu *Facility Point*, koji podržava upravljanje i implementaciju EUSAIR-a pružajući administrativnu, tehničku i finansijsku podršku. MEP djeluje kao Nacionalni koordinator, usklađujući nacionalne politike sa ciljevima EUSAIR-a i služeći kao komunikaciona spona između crnogorskih zainteresovanih strana i tijela EUSAIR-a. Uključivanje državnih organa, lokalnih vlasti, NVO sektora, akademske zajednice i privatnog sektora obezbjeđuje da se nacionalni interesi usklade sa regionalnim ciljevima i da Crna Gora ima koristi od zajedničkih napora. Ovakav inkluzivan pristup podstiče ugradnju različitih perspektiva i doprinosi uspjehu makro-regionalnih strategija. Crna Gora je koordinator stuba za Tematsku upravljačku grupu 1 – Plavi rast zajedno sa Grčkom, a novi koordinator stuba imenovan je u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u julu 2024. Sprovođenje i koordinacija EUSAIR-a u Crnoj Gori odvijaju se kroz nacionalnu Radnu grupu za implementaciju EUSAIR-a, koja obuhvata predstavnike Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstva saobraćaja, Instituta za biologiju mora Univerziteta Crne Gore, Privredne komore i Nacionalne turističke organizacije. Unaprijeđena interna koordinacija je pod nadzorom Direktorata za evropsku teritorijalnu saradnju u Ministarstvu evropskih poslova – NIPAK kancelariji, kako bi se obezbijedio doprinos Crne Gore revidiranom planu aktivnosti i veće vlasništvo nad procesom.

4.2.1.2 Kapaciteti za planiranje strateških projekata i investicija

Savjet za javne investicije uspostavljen je u januaru 2024.¹⁵⁶ kao dio novog institucionalnog okvira čiji je cilj unaprjeđenje javnih investicija, poboljšanje koordinacije i implementaciju aktivnosti vezanih za Kapitalni budžet Crne Gore i druge projekte razvoja infrastrukture. Nadležnosti Savjeta obuhvataju koordinaciju pripreme i sprovođenja projekata privatno-javnog partnerstva, podsticanje saradnje s međunarodnim finansijskim institucijama i investitorima u sektorima kao što su saobraćaj, pomorstvo, energetika, rudarstvo, životna sredina i ekonomski razvoj. Takođe, Savjet teži jačanju međunarodne saradnje s organizacijama radi unaprjeđenja planiranja i realizacije kapitalnog budžeta. Pored toga, Savjet razmatra prijedloge infrastrukturnih projekata, javnih investicija i drugih kapitalnih projekata u ime nadležnih resornih ministarstava, preporučuje infrastrukturne projekte međunarodnim finansijskim institucijama, međunarodnim organizacijama i potencijalnim partnerima kako bi se obezbijedila podrška za implementaciju i finansiranje.

Nacionalna jedinstvena lista prioritetnih infrastrukturnih projekata (*National Single Project Pipeline*) posljednji put je ažurirana u decembru 2021. kao okvir za predlaganje projekata za različite izvore finansiranja, uključujući i Evropsku komisiju kroz Zapadnobalkanski investicioni okvir (WBIF); listu projekata za finansiranje iz WBIF-a usvojio je Savjet za javne investicije. Jedinstvena lista prioritetnih infrastrukturnih

¹⁵⁵ PORTODIMARE, ARIEL, ADRION 5 SENSES, i BlueMed Inicijativa.

¹⁵⁶ Odluka o osnivanju Savjeta za javne investicije objavljena je u Službenom listu Crne Gore broj 2/2024. Njegovo osnivanje je dovelo do ukidanja Nacionalnog investicionog komiteta, koji je prethodno bio zadužen za odobravanje Nacionalne jedinstvene liste prioritetnih infrastrukturnih projekata.

projekata u sektorima saobraćaja i energetike ažurirana je krajem 2024. godine radi ispunjenja završnog mjerila 2 iz Poglavlja 21 – Transevropske mreže. Od 2024. godine, kako bi se obezbijedila snažna podrška, projekte predložene za finansiranje od strane Evropske komisije mora potvrditi Savjet za javne investicije i odobriti Vlada, čime se potvrđuje široka podrška.

Godišnji izvještaj EK za 2024. preporučuje da Crna Gora „radi na čvrstoj listi projekata, bez obzira na izvor finansiranja, uz okvir za strateške sektorske orijentacije i politike, a istovremeno unaprijedi pripremu projekata, javne nabavke i realizaciju u skladu sa standardima EU i međunarodnim standardima”.

Uspostavljen je novi mehanizam finansiranja projekata iz kapitalnog budžeta, koji efektivno stavlja u funkciju Jedinstvenu listu prioriternih kapitalnih projekata (*pipeline*), uključujući i opštinske investicione projekte¹⁵⁷; izuzeti su jedino mali projekti. Mehanizam definiše uslove, kriterijume i bodovanje za evaluaciju kapitalnih projekata. Za uvrštavanje na listu moraju biti ispunjeni sljedeći uslovi:

- Projekat je predviđen razvojnim strateškim dokumentom ili drugim aktom Skupštine Crne Gore i/ili Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada);
- Za potrebe izgradnje objekata javne infrastrukture i opštinske komunalne infrastrukture koji su predmet projekta izrađena je i usvojena planska dokumentacija;
- Sačinjen je izvještaj o procjeni uticaja na budžet;
- Za projekte procijenjene vrijednosti veće od 5.000.000 eura izrađene su Studija izvodljivosti i Analiza koštanja i koristi (Cost-Benefit Analysis).

Kriterijumi za evaluaciju su:

- Imovinsko-pravni odnosi su riješeni;
- Step en izrade i revizije glavnog projekta u skladu sa zakonom;
- Finansiranje projekta obezbijeđeno iz vanbudžetskih izvora (donacije i sufinansiranje od strane lokalnih samouprava ili drugih entiteta predlagača projekta);
- Efekti završenog projekta na budžet;
- Doprinos uravnoteženom regionalnom i ekonomskom razvoju, povećanju kvaliteta pružanja javnih usluga i unaprjeđenju kvaliteta života građana;
- Doprinos zaštiti i valorizaciji kulturne baštine, unaprjeđenju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva i kreativnih industrija, kao i jačanju kulturnog i nacionalnog identiteta;
- Doprinos uklanjanju rizika po zdravlje, bezbjednost i imovinu;
- Funkcionalna povezanost sa postojećim kapitalnim projektom;
- Doprinos poboljšanju funkcionisanja postojećih objekata i nivoa pružanja usluga;
- Pozitivan uticaj na životnu sredinu.

Utvrđeni su i dodatni kriterijumi za bodovanje:

- Podstiče razvoj manje razvijenih jedinica lokalne samouprave sa sjevera;
- Podstiče zapošljavanje i smanjuje negativne demografske trendove;
- Unaprjeđuje usluge socijalne zaštite i zaštite djece;
- Podstiče lični, socijalni i profesionalni razvoj mladih;
- Doprinosi unaprjeđenju energetske efikasnosti;
- Doprinosi izgradnji objekata za unaprjeđenje bezbjednosti.

Predložene projekte ocjenjuje Komisija koju predlaže Ministarstvo finansija i odobrava Vlada, a čine je po jedan predstavnik Kabineta predsjednika Vlade, tijela nadležnog za kapitalne projekte, ministarstva nadležnog za saobraćaj, ministarstva nadležnog za prostorno planiranje, ministarstva nadležnog za prosvjetu i dva predstavnika Ministarstva finansija.

Ministarstvo finansija priprema kvartalne izvještaje o realizaciji Kapitalnog budžeta. U okviru sistema praćenja i izvještavanja, informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama postepeno se uvodi kao

¹⁵⁷ Odluka o izradi Kapitalnog Budžeta, Službeni list Crne Gore, br. 36/2024 18. april 2024. godine

sastavni dio već postojećeg sistema za upravljanje budžetom; Registar kapitalnih projekata finansiranih iz državnog budžeta već je integrisan u sistem za upravljanje budžetom.

Prepoznato je da je potrebno unaprijediti efikasnu koordinaciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata, s fokusom na povećanje zrelosti projekata jačanjem institucionalnih kapaciteta, umjesto oslanjanja isključivo na projekte tehničke pomoći. Primarni izazovi obuhvataju ograničena sredstva i potrebu za kapitalnim ulaganjima u gotovo svim sektorima koje je EU identifikovala kao prioritete. U tom smislu, priprema zrele liste prioriternih projekata koji se može finansirati kroz Kohezionu politiku i osigurati efikasno korišćenje sredstava je imperativ. Posljedično, uspostavljanje jedinstvene liste prioriternih projekata za projekte koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta smatra se pozitivnim razvojem, posebno zato što obuhvata i projekte na opštinskom nivou; dalji razvoj smjernica i podrške centralnim i lokalnim organima za pripremu i realizaciju projekata, uzimajući u obzir specifične zahtjeve Kohezione politike¹⁵⁸, radi budućeg finansiranja, je od presudnog značaja.

Specifične obuke i Program jačanja kapaciteta za buduće korisnike (Akcija 3.3) takođe će obuhvatiti potrebe vezane za pripremu infrastrukturnih/projekata velikog obima.

U tom kontekstu, relevantni Tematski uslovi omogućavanja moraju biti ispunjeni da bi se obezbijedio pristup Fondovima (vidjeti Poglavlje 1 ovog Plana aktivnosti), što takođe treba uzeti u obzir.

4.2.1.3 Kapaciteti za programiranje EU fondova

Nacionalni IPA koordinator (NIPAK), uz podršku NIPAK kancelarije, glavni je sagovornik Evropske komisije za cjelokupan proces programiranja, praćenja, evaluacije i izvještavanja u okviru IPA III. NIPAK obezbjeđuje opštu koordinaciju IPA III podrške i predvodi izradu Nacionalnog strateškog odgovora i ostalih programskih dokumenata.

Za svaku oblast formirane su Jedinice za implementaciju projekata (PIU) / Posrednička tijela za upravljanje politikama (IB) pri resornim ministarstvima. One, pod rukovodstvom Visokog programskog službenika (SPO) kojeg imenuje Vlada, pripremaju i prate implementaciju akcija u svom sektoru i tehnički podržavaju NIPAK kancelariju tokom programiranja.

Radi sveobuhvatnog i djelotvornog korišćenja IPA sredstava, uspostavljene su Sektorske radne grupe (SRG) na osnovu sektorskog pristupa primijenjenog u IPA II (2014–2020). U njima učestvuju državne institucije nadležne za konkretne oblasti, kao i relevantni predstavnici civilnog sektora¹⁵⁹ (OCD predstavnici, za koordinaciju podrške za razvoj). SRG su glavni mehanizam za vođenje i koordinaciju cjelokupnog IPA programiranja, jer omogućavaju sektorsku raspravu, inkluzivne konsultacije i koordinisano učešće svih relevantnih aktera.

Sa stanovišta IPA III, Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK uspostavila je Sektorske radne grupe (SRG) za prozore 1–4¹⁶⁰ IPA III. Član 16 FFPA propisuje obavezu Vlade Crne Gore da obezbijedi da nadležna tijela i zainteresovane strane, poput ekonomskih, socijalnih i ekoloških partnera, organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti, budu valjano konsultovani i da blagovremeno imaju pristup relevantnim informacijama koje im omogućavaju značajnu ulogu tokom oblikovanja, sprovođenja i pratećih procesa nadzora programa podržanih IPA III podrške. Ovo se djelimično ostvaruje kroz SRG-ove, koji okupljaju relevantne državne institucije, javna preduzeća, organe lokalne samouprave, razvojne partnere/donatore, međunarodne finansijske institucije i civilno društvo radi podsticanja saradnje i aktivnog učešća u planiranju i identifikaciji prioriteta za finansiranje iz IPA III sredstava. Relevantna resorna ministarstva nadležna za svaku SRG takođe su odgovorna za informisanje partnera o nacionalnim prioritetima sadržanim u relevantnim planskim i programskim dokumentima i za uključivanje partnera u izradu Strateškog odgovora

¹⁵⁸ Kao što su princip „Ne nanosi značajnu štetu“ i smjernice Komisije o klimatskoj otpornosti investicija [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021XC0916\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021XC0916(03)).

¹⁵⁹ Objavljeni su pozivi za izražavanje interesovanja od strane organizacija civilnog društva (OCD), a sve OCD koje ispunjavaju zahtjeve postavljene za učešće uključene su u aktivnosti Sektorske radne grupe. Sličan pristup primijenjen je i za Odbor za monitoring IPA i Sektorske odbore za monitoring IPA.

¹⁶⁰ IPA Programski okvir – prozor 1: Vladavina prava, osnovna prava i demokratija; prozor 2: Dobro upravljanje, usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, dobrosusjedski odnosi i strateška komunikacija; prozor 3: Zelena agenda i održiva povezanost; i prozor 4: Konkurentnost i inkluzivni rast.

za IPA III, koji definiše nacionalne prioritete finansiranja iz IPA III podrške, kao i programskih dokumenata. Sastanci SRG-ova zakazuju se u skladu sa procesom programiranja i po potrebi, na nivou donošenja odluka i na tehničkom nivou. Treba napomenuti da mehanizam Sektorskih radnih grupa nije dizajniran da bude u potpunosti usklađen s Evropskim kodeksom ponašanja za partnerstvo, već se zasniva na zakonskim zahtjevima za IPA predviđenim Okvirnim sporazumom za IPA II i FFPA za IPA III¹⁶¹.

U skladu sa Programskim okvirom IPA III, bilateralne godišnje akcije pripremaju se kroz dvostepeni proces programiranja. U prvoj fazi izrađuje se Strateški odgovor koji objašnjava na koji su način ukupne politike i sektorske strategije usklađene sa preporukama i zahtjevima specifičnih instrumenata politika procesa proširenja, te kako predložene akcije doprinose ciljevima Programskog okvira IPA III. Komisija zatim vrši prvi odabir akcija koje su predstavili korisnici IPA na osnovu njihove političke relevantnosti. Odabrane akcije dalje razvijaju korisnici IPA III u potpuno razrađene akcijske dokumente. Komisija potom vrši drugi odabir na osnovu tehničke zrelosti. Samo akcije koje su dovoljno tehnički zrele smatraju se spremnim za usvajanje. Ovaj pristup programiranju revidiran je za period 2025–2027, gdje nije postojala prva faza, pa se ažuriranje Strateškog odgovora i priprema Akcijskih dokumenata odvijaju paralelno.

U praksi, proces programiranja IPA III uglavnom nije pružio korisno iskustvo za pripreme vezane za programiranje Kohezione politike niti se pokazao pogodnim za uspostavljanje partnerstva i potpuno participativnog pristupa programiranju, naročito kada je riječ o godišnjim akcijama. To je prije svega posljedica kašnjenja u pokretanju programiranja, budući da je Programski okvir IPA III objavljen tek u decembru 2021, zatim postavljanja proizvoljnih i često neizvodljivih rokova, kao i promjena pristupa koje nijesu bile u potpunosti razmotrene i usaglašene. Situaciju je dodatno pogoršala činjenica da je Godišnji akcioni program IPA za 2023. godinu obuhvatio isključivo doprinos Paketu podrške energetici za Zapadni Balkan, usljed energetske krize izazvane ruskim ratom agresije protiv Ukrajine, te da je Komisija najavila objedinjeno i pojednostavljeno programiranje IPA III podrške za 2025, 2026. i 2027. godinu u jednoj fazi, pri čemu je identifikovala ograničen broj prioritetnih oblasti i akcija za saradnju u periodu 2025–2027¹⁶². Budući da je pismo Komisije u kojem su navedene specifičnosti programiranja, uključujući prioritete za Crnu Goru, poslato 31. jula 2024, a rok za dostavljanje dokumenata Komisiji bio 11. oktobra 2024, što je Crnoj Gori ostavilo 72 dana da sprovede čitav proces, jasno je da postupak ne može slijediti logiku programiranja Kohezione politike. Dodatno, programiranje IPA ne obuhvata značajne oblasti koje podržavaju fondovi Kohezione politike: infrastrukturni projekti velikih razmjera finansiraju se putem mehanizma WBIF, van okvira programiranja EU fondova, što znači da je Crna Gora imala manje prilika za učenje kroz praksu u oblastima konvergencije. Korišćenje grant-šema – glavnog mehanizma realizacije u Kohezionoj politici – takođe je bilo ograničeno i aktivno obeshrabrivano za višegodišnje operativne programe IPA III 2024–2027, što je dodatno smanjilo mogućnosti učenja kroz praksu.

Značajan dio sredstava IPA namijenjen je prozorima 1 i 2, koji nijesu povezani s Kohezionom politikom EU.

Za programiranje Kohezione politike relevantnije je iskustvo stečeno u višegodišnjem programiranju u okviru IPA III. Ono obuhvata pripremu višegodišnjih Operativnih programa za period 2024–2027, programe prekogranične saradnje između zemalja korisnica IPA, programirani kao višegodišnji programi koji pokrivaju cijeli period sprovođenja IPA III, kao i podršku za ruralni razvoj kroz IPA III, programiranu kao višegodišnji program za čitav period sprovođenja IPA III.

Dva višegodišnja Operativna programa (OP) za period 2024–2027 pripremljena su do kraja 2023. Jedan od zaključaka Odbora za monitoring IPA, održanog 24. novembra 2023, bio je da je krajnji rok za dostavljanje dva OP-a službama Komisije 8. decembar 2023. Rok je ispoštovan od strane crnogorskih tijela; međutim, dva OP-a su odobrena od strane Komisije 8. avgusta 2024.

Od samih početnih faza pripreme višegodišnjeg Operativnog programa „Zapošljavanje i socijalna inkluzija“ 2024–2027 primijenjen je konsultativni i participativni pristup uz značajno uključivanje ekonomskih i socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva. Formirana je Radna grupa koja je uključivala predstavnike svih relevantnih zainteresovanih strana iz državne uprave, organizacija civilnog društva, socijalnih partnera i drugih aktera iz sektora politike zapošljavanja i socijalne politike kako bi davali osvrte i

¹⁶¹ Iako Okvir programiranja IPA III upućuje na to da bi trebalo poštovati Evropski kodeks ponašanja o partnerstvu i za programiranje IPA III u periodu 2021–2027, takva referenca ne postoji u FFPA potpisanom između Komisije i Vlade Crne Gore za IPA III..

¹⁶² Lansiranje IPA III 2025–2027 Nota o programiranju Montenegro, Ref.ARES(2024)5548182 datum 31/07/2024.

komentare na uzastopne radne verzije OP-a. Prvi sastanak Radne grupe održan je 5. aprila 2023, a okupio je više od 40 relevantnih predstavnika/zainteresovanih strana i pokrenuo proces zajedničke izrade OP-a. Proces izrade, podržan od strane eksperata angažovanih kroz tehničku pomoć IPA 2020, obuhvatao je fokusirane pojedinačne konsultacije i posebne sastanke sa relevantnim tijelima državne uprave i socijalnim partnerima, pored doprinosa Radne grupe¹⁶³.

Proces konsultacija za pripremu višegodišnjeg Operativnog programa „Životna sredina i klimatske promjene“ započeo je u periodu april-jun 2022, kada je revidiran Strateški odgovor za Prozor 3 (Održiva povezanost i Zelena agenda), kroz nekoliko radnih sesija sa Sektorskom radnom grupom za Poglavlje 27. Sastanke i radne sesije sa ključnim akterima za dizajn i implementaciju OP-a tokom 2023. sprovodilo je nadležno ministarstvo, kao i konsultacije sa opštinama.

Posebna pažnja posvećena je uključivanju partnera iz organizacija civilnog društva kako bi se uzele u obzir njihove specifične potrebe. Članovi Radne grupe imali su priliku da ravnopravno učestvuju i daju prijedloge na OP, komentarišu radne materijale te predlažu dopune i izmjene u okviru OP-a¹⁶⁴.

Što se tiče **PGS programa s ostalim korisnicima IPA**, Crna Gora učestvuje u četiri bilateralna programa prekogranične saradnje, s Albanijom, Kosovom, Srbijom (sva tri programa u indirektnom upravljanju) i Bosnom i Hercegovinom (u direktnom upravljanju). Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK (u vrijeme programiranja IPA III Vlada Crne Gore – Kancelarija za evropske integracije) zaduženo je za upravljanje programima teritorijalne saradnje u Crnoj Gori i koordinaciju programskog procesa. Za sva četiri programa za IPA III usvojen je zajednički pristup programiranju, uz podršku projekta finansiranog od EU „Jačanje institucija prekogranične saradnje – JIPS Plus Faza III“ (JIPS+3). Zajedničke radne grupe (ZRG), sa predstavnicima relevantnih nacionalnih i lokalnih organa, uspostavljene su 2020. godine radi pripreme Akcionog dokumenta svakog programa, a za članove ZRG održane su obuke.

Proces programiranja sastojao se od sljedećih koraka:

- i) priprema programskog vodiča s detaljima o koracima i aktivnostima koje treba preduzeti i detaljnim planom za izradu programskog dokumenta,
- ii) izrada nacrtu analize stanja i SWOT-a na osnovu inputa korisnika, sekundarnih izvora i naučenih lekcija,
- iii) identifikacija ključnih potreba i izazova područja programa,
- iv) odabir tematskih prioriteta i izrada nacrtu strategije uključujući specifične ciljeve/ishode, rezultate/izlaze, aktivnosti i pokazatelje,
- v) izmjene programa u skladu s komentarima odgovarajuće ZRG.

Konsultacije sa relevantnim tijelima/institucijama/organima u Crnoj Gori na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i sa zainteresovanim stranama, sprovedene su u dvije ključne faze: i) Analiza stanja i SWOT za svaki program dostavljeni su relevantnim tijelima/institucijama u Crnoj Gori, a na osnovu dobijenih povratnih informacija odabrani/definisani su tematski prioriteti/specifični ciljevi; ii) Javne konsultacije organizovane su nakon što su pripremljene prve radne verzije kako bi se dobili komentari i doprinosi na odabrane strategije. Glavni izazovi identifikovani u ovom procesu programiranja bili su: ograničenje na samo dva tematska prioriteta koja se mogu uključiti u programske strategije (od ukupno 9 unaprijed definisanih od strane EK), ograničena motivacija relevantnih institucija/zainteresovanih strana u Crnoj Gori za učešće u konsultativnom procesu i spoljašnja ograničenja povezana sa mjerama protiv COVID-19 koje su zakomplikovale proces programiranja.

Pomoć za ruralni razvoj u okviru IPA III programira se kao višegodišnji program koji obuhvata čitav period implementacije IPA III. Ona se obezbjeđuje na osnovu relevantnih prioriteta utvrđenih u Programskom okviru IPA III i strategijama poljoprivrede i ruralnog razvoja svakog korisnika IPA III. Proces programiranja IPARD III slijedi jasne smjernice DG AGRI, uključuje ex-ante evaluaciju i poštuje princip partnerstva u mjeri

¹⁶³ Kao što je opisano u Operativnom programu [d92cfd3b-49c2-4ec5-9b70-470204f2244d_en \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/114e8f96-664e-4187-8140-b96761d4192b/en/europa.eu)

¹⁶⁴ Kao što je opisano u Operativnom programu [114e8f96-664e-4187-8140-b96761d4192b_en \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/114e8f96-664e-4187-8140-b96761d4192b/en/europa.eu)

u kojoj je primjenljiv na sektor. S obzirom na specifičnosti IPARD-a, za programiranje Kohezione politike posebno su relevantni participativni pristup programiranju i uspostavljeno partnerstvo¹⁶⁵.

4.2.1.4 Iskustvo u programiranju INTERREG programa

Ministarstvo evropskih poslova – NIPAK kancelarija, koje u Crnoj Gori djeluje u svojstvu Nacionalnog tijela (NT), ima centralnu ulogu u upravljanju i koordinaciji INTERREG programa. Nadležnosti NT uključuju stratešku koordinaciju, kroz nadzor usklađenosti INTERREG programa sa nacionalnim razvojnim prioritetima i propisima EU, kao i programiranje i planiranje, posredstvom olakšavanja izrade programa.

Kada je riječ o uravnoteženom učešću partnera i zainteresovanih strana u programiranju i konsultacijama, neophodno je uzeti u obzir da je Crna Gora mala, centralizovana država bez regiona; samo kao primjer, u slučaju IPA PGS Hrvatska - Bosna i Hercegovina – Crna Gora svega 8.6% stanovništva programskog područja nalazi se u Crnoj Gori, što utiče na brojčanu zastupljenost¹⁶⁶. Takođe se napominje da su ograničenja povezana sa COVID-19 uticala na programiranje za perspektivu 2021-2027. Kao primjer, Program Južni Jadran pripremljen je isključivo putem onlajn konsultacija, sa 101 učesnikom na fokusiranim sastancima, 136 učesnika na događaju javnih konsultacija, 88 i 112 osoba u onlajn javnim konsultacijama i 475 ispitanika na evaluaciona pitanja upućena svim korisnicima iz perioda 2014-2020¹⁶⁷.

Što se tiče programa INTERREG B¹⁶⁸, Crna Gora je učestvovala u programiranju Interreg Euro-Med, Interreg Dunavski region i Interreg IPA Adrion za perspektivu 2021-2027. U tim slučajevima, nacionalne vlasti su odgovorne za organizovanje i facilitiranje nacionalnog partnerstva i uključivanja zainteresovanih strana; to se sprovodi različitim modalitetima od jedne do druge zemlje i u skladu sa kriterijumima povezanim sa administrativnom strukturom (centralizacija, decentralizacija, regionalizacija nadležnosti) i brojem zainteresovanih aktera prisutnih na teritoriji. U slučaju Crne Gore, predstavnici Zajednice opština imali su značajnu ulogu u procesu programiranja PGS i Interreg programa. Iako nije bila uključena u programiranje INTERREG C programa za period 2021-2027, Crna Gora sada učestvuje u tim programima¹⁶⁹, te će moći da učestvuje u budućem programskom ciklusu.

Nakon konsolidovanog iskustva u učestvovanju u izradi programa, posebno u prekograničnim programima sa državama članicama, crnogorske vlasti stekle su korisno iskustvo i razumijevanje procesa zajedničkog programiranja. Takođe se očekuje da podršku može pružiti INTERACT.

4.2.1.5 Sažetak učešća partnera u procesima strateškog planiranja i programiranja

Kao što je gore prikazano, Crna Gora je uspostavila **relativno sveobuhvatan okvir za višenivojsko upravljanje**, osiguravajući uključivanje lokalnih vlasti u nacionalno strateško planiranje, dok je uloga zainteresovanih strana i partnera u izradi strateških dokumenata propisana, iako mehanizam u praksi treba dodatno unaprijediti. Uloga Zajednice opština u podršci koordinaciji između centralne i lokalne vlasti je dobro uspostavljena i funkcioniše, ali je nivo angažovanosti lokalne samouprave različit.

Program ekonomskih reformi prolazi kroz potpun proces konsultacija i uključuje transparentnu analizu doprinosa zainteresovanih strana. Uključivanje partnera u programiranje fondova EU postepeno je

¹⁶⁵ IPARD III Program, usvojen od strane Komisije 29. juna 2022. godine, bio je praćen procesom konsultacija sa svim relevantnim stranama; nadležno Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede uspostavilo je mehanizme za efikasnu unutar-ministarsku koordinaciju i konsultacije na početku programiranja, a formirana je i radna grupa koju su činili predstavnici organa, tijela i socio-ekonomskih partnera kako bi usmjeravali proces programiranja i davali komentare i prijedloge. Pored objavljivanja nacrtu programskog dokumenta na veb stranici Ministarstva i promocije putem društvenih mreža radi dobijanja komentara, organizovane su radionice u sjevernom, centralnom i južnom dijelu Crne Gore za više od sto poljoprivrednih proizvođača, predstavnika udruženja proizvođača i predstavnika lokalne samouprave. Među konsultovanim partnerima su bili: relevantni državni organi i tijela, ekonomski, socijalni i ekološki partneri, poljoprivrednici i predstavnici industrije, lokalne samouprave – koje zastupa Zajednica opština Crne Gore, bilateralne i multilateralne donatorske organizacije i akademske i istraživačke institucije, kao što je predstavljeno u Poglavlju 13 IPARD Programa. Rezultati konsultacija su sumirani u Prilogu VII.

¹⁶⁶ Kao što je navedeno u Programu, u maju 2021. godine distribuirana je onlajn anketa na 977 imejl adresa, sa liste sastavljene u saradnji sa Nacionalnim vlastima; od 192 odgovora na upitnik, 90 odgovora je bilo od hrvatskih zainteresovanih strana, 83 od zainteresovanih strana iz Bosne i Hercegovine i 19 od crnogorskih zainteresovanih strana. [Interreg-VI-A-IPA-Croatia-Bosnia-and-Herzegovina-Montenegro version-1.1.pdf](https://www.italy-albania-montenegro.eu/sites/default/files/2022-09/Interreg_IPA_South_Adriatic_C%282022%296940_v1_2_26092022.pdf) (interreg-hr-ba-me.eu)

¹⁶⁷ https://www.italy-albania-montenegro.eu/sites/default/files/2022-09/Interreg_IPA_South_Adriatic_C%282022%296940_v1_2_26092022.pdf Chapter 4.

¹⁶⁸ Transnacionalna saradnja na većim transnacionalnim teritorijama ili oko morskih basena, koja uključuje nacionalne, regionalne i lokalne programske partnere u državama članicama, trećim zemljama i zemljama partnerima i OCT-ima, sa ciljem postizanja višeg stepena teritorijalne integracije – Član 3 (2) Regulative o Evropskoj teritorijalnoj saradnji (ETS).

¹⁶⁹ Uključujući posmatrača u ESPON-u.

unaprijeđeno, naročito kada je riječ o višegodišnjim programima, iako su potrebni dodatni naponi. Crna Gora je imala koristi od konsolidovanih praksi u programiranju INTERREG-a tokom uzastopnih finansijskih perspektiva.

4.2.1.6 Teritorijalno strateško planiranje i strateško planiranje lokalnog razvoja

Zakonodavni okvir za politiku regionalnog razvoja reguliše Zakon o regionalnom razvoju, koji definiše ciljeve politike regionalnog razvoja, principe unaprjeđenja regionalnog razvoja, regije, dokumenta politike regionalnog razvoja, kao i klasifikacije jedinica lokalne samouprave (opštine) prema Indeksu regionalnog razvoja i Indeksu konkurentnosti, podsticajne mjere, izvore finansiranja regionalnog razvoja i druge odredbe.

Opredjeljujući se za politiku regionalnog razvoja zasnovanu na principu „odozdo prema gore“, Vlada Crne Gore tretira opštine kao glavne aktere razvoja, s namjerom da lokalne potrebe nađu svoje mjesto među prioritetima na nacionalnom nivou, dok opštine istovremeno preuzimaju odgovornost za razvoj lokalne ekonomske politike. Stoga Zakon o regionalnom razvoju obavezuje sve opštine da pripreme budžetirani Strateški plan razvoja, dok Ministarstvo nadležno za ekonomski (sada regionalni) razvoj reguliše, prati i podržava ovaj proces.

Novi Zakon o regionalnom razvoju nalazi se u poodmakloj fazi izrade; javna konsultacija je završena, a Izvještaj objavljen 24. februara 2025¹⁷⁰.

Završni izvještaj Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020 pokazuje prilično nizak nivo realizacije planiranih aktivnosti: samo 36% aktivnosti u potpunosti je realizovano, 30% djelimično, dok 25% planiranih aktivnosti nije realizovano. Posmatrano po regionima, najveći broj u potpunosti i djelimično realizovanih projekata ostvaren je u Sjevernom regionu. Ključni problemi koji su uticali na implementaciju planiranih aktivnosti uključuju nekompletnu dokumentaciju i neriješena imovinska pitanja; duge tenderske procedure za pojedinačne infrastrukturne projekte; procedure za izdavanje različitih dozvola i saglasnosti; promjene u obimu i strukturi investicija; te složene procedure odobravanja i implementacije programa koje podržavaju EU i drugi donatori. Dodatno, realizaciju u 2020. godini usporile su mjere javnog zdravlja zbog pandemije COVID-19. Strategija nije uspjela da riješi problem depopulacije, pa se negativni trend u broju stanovnika u Sjevernom regionu nastavio, niti je značajno smanjila razvojne razlike među opštinama u cjelini.

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore (SRR) za period 2023–2027¹⁷¹ i prateći Akcioni plan za 2023. godinu usvojeni su na sjednici Vlade 6. jula 2023. Svrha Strategije je smanjenje nezaposlenosti, siromaštva i migracija iz sjevernog regiona, te jačanje fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Vizija regionalnog razvoja Crne Gore definisana SRR-om 2023-2027 jeste uravnoteženiji razvoj, „život po mjeri čovjeka“, zasnovan na konkurentnosti, inovacijama, unaprjeđenju ljudskog kapitala, digitalizaciji, dekarbonizaciji i socijalnoj inkluziji. Međutim, imajući u vidu da je Crna Gora jedinstven TJZS I, TJZS II i TJZS III region, „regionalna“ dimenzija odnosi se zapravo na subnacionalne razlike na nivou opština. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2023. godinu pokazuje viši stepen realizacije u odnosu na prethodnu strategiju: 89% planiranih aktivnosti je u potpunosti ili djelimično sprovedeno. Kašnjenja u započinjanju preostalih aktivnosti uglavnom su povezana sa organizacionim i kadrovskim promjenama usljed formiranja nove Vlade, dok su kašnjenja tokom same realizacije uzrokovana: nedostatkom administrativnih kapaciteta usljed kadrovskih/organizacionih promjena, zahtjevima za dodatnim radovima tokom implementacije projekata, neadekvatnim planiranjem i neblagovremenim pokretanjem aktivnosti, složenim procedurama javnih nabavki, neriješenim imovinsko-pravnim odnosima i postupcima eksproprijacije, nedostatkom finansijskih sredstava za radove, nepostojanjem potrebne planske dokumentacije, nepoštovanjem rokova od strane izvođača, nepredviđenim okolnostima i nepovoljnim vremenskim uslovima za građevinske radove, itd. Pojedine aktivnosti nijesu u potpunosti realizovane zbog nedostatka interesa krajnjih korisnika, naročito kada se radi o zajedničkoj saradnji.

Revizija SRR planirana je za 2025. godinu.

Zakonom je uspostavljen Indeks regionalnog razvoja, koji ocjenjuje razvoj na nivou opština i može poslužiti kao osnova za teritorijalne analize.

¹⁷⁰ <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-regionalnom-razvoju>.

¹⁷¹ [Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2023-2027 \(www.gov.me\)](https://www.gov.me)

Na nivou opština razvijen je i Indeks konkurentnosti¹⁷². Prema najnovijem Indeksu konkurentnosti 2019–2021, objavljenom u martu 2023, jedinice lokalne samouprave razvrstane su u četiri grupe u odnosu na prosjek (100%):

- Grupa I (preko 125 %): Budva, Tivat, Kotor, Podgorica, Tuzi
- Grupa II (100% do 125%): Žabljak, Herceg Novi, Plav, Bar, Ulcinj, Andrijevića
- Grupa III (75% do 100%): Cetinje, Bijelo Polje, Šavnik, Nikšić, Rožaje, Danilovgrad, Gusinje, Pljevlja
- Grupa IV (ispod 75%): Plužine, Mojkovac, Kolašin, Berane, Petnjica

Planirano je da se 2025. godine revidira metodologija i za Indeks regionalnog razvoja i za Indeks konkurentnosti; to će se učiniti i u svjetlu stvaranja važnog instrumenta za implementaciju programa finansiranih iz fondova EU nakon pristupanja. Indikativno, ovo će podržati teritorijalne analize za programiranje i omogućiti nijansirani pristup pri određivanju prioriteta projekata, utvrđivanju stopa kofinansiranja i obezbjeđivanju predfinansiranja, čime će se doprinijeti smanjenju teritorijalnih razlika¹⁷³.

4.2.1.7 Pravedna tranzicija

Usvajanjem Agende UN 2030 i naknadnom ratifikacijom Pariškog sporazuma 2017. godine, Crna Gora se obavezala da smanji ukupne nacionalne emisije gasova sa efektom staklene bašte. Na sjednici Ministarskog savjeta Energetske zajednice u decembru 2022. dogovoren je cilj da se do 2030. godine ukupne nacionalne emisije smanje za 55 % u odnosu na baznu 1990. godinu. Kako je energetske sektor najveći emiter gasova sa efektom staklene bašte (GHG) u Crnoj Gori, mjere dekarbonizacije prvenstveno su usmjerene na ovaj sektor. Ostvarivanje tog cilja uticaće na životni standard, naročito u pljevaljskom regionu koji zavisi od Rudnika uglja i Termoelektrane „Pljevlja“.

Nacionalni energetske i klimatske plan dostavljen je Energetskoj zajednici 9. decembra 2024. godine, s revidiranim ciljevima koji uključuju gašenje Termoelektrane „Pljevlja“ do 2041. godine¹⁷⁴.

Kako bi se obezbijedila pravedna tranzicija¹⁷⁵ za pljevaljski region bogat ugljem, Vlada Crne Gore je, preko Nacionalnog savjeta za održivi razvoj i Kancelarije za održivi razvoj / Generalnog sekretarijata Vlade, preduzela više koraka. U okviru Nacionalnog savjeta formirana je Radna grupa za pravednu tranziciju, koju čine predstavnici relevantnih resornih ministarstava, Opštine Pljevlja, Privredne komore, elektroenergetske kompanije, Rudnika uglja, Termoelektrane, sindikata, Agencije za zaštitu životne sredine, univerziteta, državnih fondova, Zavoda za zapošljavanje, medija, nezavisnih stručnjaka, organizacija civilnog društva, međunarodnih partnera i Evropske komisije. Zadaci radne grupe obuhvataju: sprovođenje socio-ekonomske analize pljevaljskog regiona bogatog ugljem i procjenu uticaja postepenog smanjenja zavisnosti od uglja na opštinu Pljevlja, izradu nacionalne mape puta za pravednu tranziciju, uspostavljanje saradnje i razmjenu iskustava sa donosiocima politika i zainteresovanim stranama na lokalnom i nacionalnom nivou, promovisanje teme pravedne tranzicije i organizovanje stručnih događaja o pravednoj tranziciji i klimatskoj neutralnosti.

Nakon sprovedene Socio-ekonomske dijagnostike pljevaljskog regiona bogatog ugljem¹⁷⁶, izrađena je Mapa puta za pravednu tranziciju Crne Gore, kojom se definiše dugoročni strateški pristup s glavnim ciljem da se postigne pravedna tranzicija ka klimatskoj neutralnosti. Dokument je pripremljen participativno, transparentno i inkluzivno, uz uvažavanje stavova, briga i preporuka svih zainteresovanih strana, a Radna grupa za pravednu tranziciju pri Nacionalnom savjetu za održivi razvoj pružala je konkretne smjernice i rukovodila procesom. Mapa puta utvrđuje ciljeve i korake neophodne da zemlju usmijere ka održivoj, niskougljeničnoj ekonomiji, vodeći računa o socijalnoj i ekonomskoj pravdi. Definiše aktivnosti koje je potrebno preduzeti radi postepenog ukidanja zavisnosti od uglja, dekarbonizacije i prelaska na zelenu ekonomiju, naglašavajući važnost ekonomske diversifikacije, prekvalifikacije radne snage i socijalne

¹⁷² Indeks konkurentnosti je složeni indikator zasnovan na 143 indikatora, i to: 110 statističkih i 33 faktora zasnovanih na anketama, strukturiranih u osam klastera (pod-faktora), koji čine dva faktora konkurentnosti: poslovno okruženje i poslovni sektor, u skladu sa Pravilnikom o metodologiji za izračunavanje Indeksa konkurentnosti jedinica lokalne samouprave.

¹⁷³ Uspješan primjer u tom smislu može biti viđen u Hrvatskoj.

¹⁷⁴ https://www.energy-community.org/dam/jcr:af9fe606-98a7-4eec-83ab-1a8a9035f63e/NECP%20Montenegro_all%20chapters_9%20Dec%202024.pdf

¹⁷⁵ Na inicijativu UNDP-a, proces pravedne tranzicije za Crnu Goru započeo je 2021. godine uz finansijsku podršku Vlade Republike Slovačke (Slovak Aid).

¹⁷⁶ <https://www.undp.org/montenegro/publications/diagnostics-socio-economic-situation-coal-region-pljevlja>

zaštite, kao i usklađivanja s politikama EU. Trenutno je kao rok za postizanje definisanih ključnih indikatora učinka (KIU) postavljena 2033. godina, uz plan da se taj rok ažurira nakon usvajanja Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP). Pored toga, Mapu puta će pratiti Akcioni plan sa preciznim vremenskim okvirima, čija se izrada planira u saradnji sa Svjetskom bankom.

Mapa puta za pravednu tranziciju fokusira se na pet strateških ciljeva:

- Saradnja između političkih nivoa i zainteresovanih strana
- Zapošljavanje, (pre)obuka i obrazovanje
- Dekarbonizacija, energetski miks i energetska efikasnost
- Ekonomski razvoj i diversifikacija
- Rodna ravnopravnost i uključivanje mladih.

Implementacija Mape puta za pravednu tranziciju biće dodatno precizirana u predstojećim akcionim planovima; neki relevantni koraci su takođe uključeni u Reformsku agendu¹⁷⁷.

Kancelarija za održivi razvoj pri Generalnom sekretarijatu, kao Sekretarijat Nacionalnog savjeta za održivi razvoj, u saradnji s UNDP-om, pokrenula je Dijalog o pravednoj tranziciji. Do sada su održana dva Nacionalna dijaloga o pravednoj tranziciji, koji su okupili širok spektar zainteresovanih strana na nacionalnom nivou. Prvi dijalog održan je u martu 2023. u Podgorici, a drugi u martu 2024. u Pljevljima.

4.2.1.8 Urbani razvoj

Iako se Crna Gora pridružila programu URBACT IV tek 2023. godine, crnogorske opštine Berane, Bijelo Polje i Budva već sprovode četiri projekta u okviru jedne od URBACT akcija – Mreža za planiranje akcija (APN). Rad APN-ova povezan je s Evropskom urbanom inicijativom, posebno u razvoju kapaciteta gradova da zajednički osmišljavaju integrisane urbane akcione planove. Tri opštine sprovode projekte koji se odnose na klimatske aktivnosti, urbanističko planiranje, lokalnu ekonomiju i društvenu koheziju. Teže stvaranju boljih uslova života za građane, vođenju transformativne promjene ka zelenijim i klimatski otpornijim gradovima, jačanju društvenih veza među generacijama i promovisanju raznolikosti. Poziv za Mreže za transfer inovacija (ITN) zaključen je u martu 2024. godine i jedna crnogorska opština uključena je u odabranu ITN.

4.2.1.9 Teritorijalni alati

Crnogorsko iskustvo u teritorijalnim instrumentima je vrlo ograničeno¹⁷⁸. Ovo je prepoznato kroz INTERREG IPAA programe gdje upotreba teritorijalnih instrumenata, iako moguća, nije bila predviđena¹⁷⁹. Program IPARD III takođe prepoznaje nedostatak praktičnog znanja i svijesti o LEADER-u¹⁸⁰ i lokalnom razvoju pod vođstvom zajednice (LRPVZ).

4.2.1.10 Iskustvo sa finansijskim instrumentima¹⁸¹

Investiciono-razvojni fond Crne Gore (IRF CG)¹⁸² osnovan je Zakonom 2010. godine. Institucija je osnovana s ciljem podsticanja i olakšavanja ekonomskog razvoja Crne Gore. Osnovna misija Fonda je odobravanje kredita i izdavanje garancija, obavljanje poslova u vezi sa prodajom kapitala iz portfelja Fonda i drugih aktivnosti usmjerenih na podršku ekonomskom razvoju. Široko definisane osnovne djelatnosti i ciljevi Fonda, između ostalog, obuhvataju:

¹⁷⁷ Reformska agenda uključuje relevantne korake za pravednu tranziciju, npr. podblast 2.2.1 Kratkoročne mjere razvoja ljudskog kapitala, sa fokusom na prekvalifikaciju i ponovno zapošljavanje u regionu Pljevalja, završene su u skladu sa akcionim planom za pravednu tranziciju.

¹⁷⁸ Kao što je navedeno u IPARD III Programu, postoje neke neformalne Lokalne akcione grupe..

¹⁷⁹ Na primjer, u dokumentu Programa Južnog Jadrana se navodi: „Ne planira se korišćenje specifičnih teritorijalnih instrumenata, uglavnom zato što se oni još uvijek ne koriste u zemljama u pretpostupnom procesu koje učestvuju u programu, te su stoga nedovoljno poznati u ovom kontekstu.“

¹⁸⁰ LEADER – "Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rural" – pristup lokalnom razvoju pod vođstvom zajednice (LRPVZ); u programskom periodu 2014-2020, LRPVZ, zasnovan na LEADER pristupu, uveden je za ESI fondove – Evropske strukturne i investicione fondove, odnosno Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo. RZO 2021-2027 ne uključuje Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, ali je LRPVZ predviđen kao jedan od oblika integrisanog teritorijalnog razvoja.

¹⁸¹ Iskustvo prijavljeno za finansijske instrumente nije u skladu sa zahtjevima utvrđenim u RZO-u za korišćenje finansijskih instrumenata od strane fondova kohezije politike.

¹⁸² Investiciono-razvojni fond Crne Gore (irfcg.me)

- Podršku malim i srednjim preduzećima (kreditna i garantna podrška);
- Podršku rješavanju infrastrukturnih i ekoloških projekata;
- Podršku izvozu i zapošljavanju;
- Privatizaciju preostalog društvenog kapitala.

Od osnivanja, Fond je odobrio kredite u iznosu od 2 milijarde eura i može se pohvaliti sa više od 5,500 realizovanih projekata.

Relevantne šeme u oblastima povezanim sa kohezionom politikom uključuju: razvojne kredite za mikro, mala i srednja preduzeća do 150.000€; investicione kredite za podršku ženskom preduzetništvu do 300.000€; investicione kredite za mlade u biznisu do 50.000 €; investicione kredite za projekte infrastrukture, životne sredine i energetske efikasnosti javnih tijela do 10.000.000€; investicione kredite za podršku proizvodnji do 10.000.000€ i investicione kredite za podršku turizmu, hotelijerstvu i ugostiteljskoj industriji do 10.000.000€. Takođe učestvuje u garantnom fondu EU EaSI koji finansira Evropska investiciona banka¹⁸³.

Potencijalna potražnja za EU finansijskim instrumentima biće adresirana ciljanim EU finansijskim instrumentima u okviru troškova kohezivne politike. Shodno tome, biće potrebne specifične aktivnosti kako bi se nadogradilo postojeće iskustvo i identifikovali najučinkovitiji modaliteti implementacije. U tom smislu treba podsjetiti da postoje značajne mogućnosti za korišćenje finansijskih instrumenata i u okviru drugih fondova¹⁸⁴, a identifikovane aktivnosti podrške mogu biti međusektorske u ovom smislu radi maksimizacije efikasnosti.

4.3 Planirane akcije

Na osnovu procjene trenutne situaciju i u svijetlu relevantnih zahtjeva kohezivne politike, naredne akcije su planirane:

4.3.1.1 Akcija 4.1. Odluka o broju i obimu Programa kohezivne politike za 2028-2034.

Određivanje broja i obima programa za Kohezionu politiku 2028–2034 predstavlja korak koji prethodi programiranju kohezivne politike u Crnoj Gori. Plan aktivnosti iz 2015. predvidio je izradu jednog Operativnog programa na osnovu „razmatranja odluka koje su donijete od strane država članica u pogledu broja operativnih programa za perspektivu 2014-2020, uzimajući u obzir veličinu zemlje i potrebu da se obezbijedi jednostavan i efikasan sistem“. Međutim, 2024. godine NIPAK i šef Radne grupe za poglavlje 22 pokrenuli su dodatnu analizu uzimajući u obzir regulatorni okvir za 2021–2027 i sagledavajući različite scenarije kroz multikriterijumsku analizu. Uz podršku tehničke pomoći¹⁸⁵, urađena je analiza činjeničnih elemenata i trendova u 12 država članica EU koje su se Uniji pridružile od 2004. godine, a koje su sprovodile kohezionu politiku (isključujući INTERREG programe) tokom tri finansijske perspektive, s aspekta broja i obima: 2007–2013, 2014–2020 i 2021–2027, kao i odluka koje su države članice donijele za Evropski socijalni fond plus (2021–2027)¹⁸⁶. Rezultati ove analize bili su sljedeći:

- 1) U prvoj punoj finansijskoj perspektivi nakon pristupanja (2007–2013) – koja je relevantna za 11 posmatranih država članica – samo Malta i Kipar su se odlučili za svega dva programa, uz napomenu da u toj perspektivi ESF nije mogao da se kombinuje s drugim fondovima. Dakle, nije postojao opšti trend ka ograničavanju broja programa u prvom ciklusu nakon pristupanja.
- 2) U periodu 2014–2020, kada je ESF mogao da se kombinuje s ostalim fondovima, 4 države članice iz referentne grupe od 12 uvele su jedinstven program; samo je Estonija zadržala ovu strukturu i za 2021–2027, dok su Letonija, Litvanija i Slovenija uvele poseban ESF+ program za materijalnu deprivaciju.
- 3) Dvije najmanje države članice po broju stanovnika koje su najbliže Crnoj Gori – Malta i Luksemburg – nikada nijesu uvele jedinstveni višefondovski program za kohezionu politiku.

¹⁸³ Program je predviđen za 2024. godinu 1716463159-bord-prg-13-19-eu-easi-program-podrske-investicijama.pdf (irfcg.me)

¹⁸⁴ Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Evropski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i Fond za azil, migracije i integraciju.

¹⁸⁵ Podrška planiranju, programiranju i koordinaciji u vezi sa finansijskom podrškom EU i drugom finansijskom podrškom, uključujući sektorske operativne programe i pregovaračko poglavlje 22.

¹⁸⁶ Podaci preuzeti sa Open Data Portala <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

- 4) Ne može se reći da veličina države članice i obim raspoloživih sredstava direktno utiču na izbor broja programa.
- 5) Smanjenje programskog fokusa na pet političkih ciljeva u perspektivi 2021–2027 ne izgleda da je imalo značajniji uticaj na broj programa.
- 6) Kada je riječ o programiranju ESF+, ekonomija obima ne djeluje kao presudan faktor i značajan broj programa je malog obima: 19 država članica u periodu 2021–2027 opredijelilo se za najmanje jedan monofondovski nacionalni ESF+ program.

Brojne izmjene u broju i obimu programa između perioda 2007–2013 i 2014–2020 proizašle su iz napretka duž krivulje učenja novih država članica tokom prvog punog sedmogodišnjeg ciklusa, kako bi se rizicima nedovoljnog trošenja i automatskog povlačenja sredstava (tj. rizici apsorpcije) moglo bolje upravljati. U tu svrhu, centri potrošnje smješteni su unutar tijela javne uprave koja posjeduju sektorsko i nacionalno iskustvo u javnim nabavkama, kao i iskustvo u velikim infrastrukturnim projektima gdje je to bilo relevantno, što objašnjava postojanje sektorskih EFRR programa u novim državama članicama. Ukratko, napredak na krivulji učenja omogućio je bolje razumijevanje uzroka uskih grla i rizika apsorpcije, pa su se u narednom ciklusu programi kohezije politike mogli oblikovati drugačije, uvažavajući naučene lekcije i ciljati prepoznate rizike. Pojedine promjene od perioda 2014–2020 ka 2021–2027 određene su i revidiranim strateškim pristupom novog ciklusa, gdje su određeni reformski ciljevi koji su ranije bili prihvatljivi (npr. jačanje kapaciteta javne uprave) prebačeni iz podijeljenog upravljanja u centralizovano upravljanje od strane Evropske komisije. U nekoliko specifičnih slučajeva, značajne promjene u periodu 2021–2027 posljedica su procjene ključnih problema i uskih grla utvrđenih tokom sprovođenja programa 2014–2020.

Tri scenarija¹⁸⁷ su identifikovana i podvrgnuta multikriterijumskoj analizi, koristeći sljedeće ponderisane kriterijume: Minimizacija finansijskih i operativnih rizika (30%); Institucionalna i koordinaciona složenost (15%); Najmanje administrativno opterećenje i najveća administrativna troškovna efikasnost (20 %); Tematski/teritorijalni fokus (20%); Održivost opcije (15%). Zaključak studije je da je opcija sa dva programa kohezije politike najpovoljnija.

Zatim su razmotrene dvije varijante, prva sa zasebnim programom ESF+, a druga koja kombinuje sredstva ESF+ i EFRR za Cilj politike „Socijalnija i inkluzivnija Evropa“. Zaključeno je da bi posvećeni program ESF+ bio manje opterećujući i efikasniji, imajući u vidu specifičnosti korisnika ESF+ i podršku najugroženijima. Iako će konačna odluka o obimu Programa zavisići od regulatornog okvira nakon 2027. godine, orijentacija ka dva Programa predstavljena je Radnoj grupi i biće osnova za naredne aktivnosti opisane u ovom poglavlju.

4.3.1.2 Akcija 4.2. Definicija metodologije, detaljan plan i raspored za pripremu Sporazuma o partnerstvu.

Definisanje metodologije, detaljnog plana i vremenskog okvira za pripremu Sporazuma o partnerstvu (po potrebi) i Programa može započeti tek nakon što Evropska komisija objavi prijedlog regulativnog okvira za period nakon 2027. godine te nakon konsultacija s Komisijom u septembru 2025.

4.3.1.3 Akcija 4.3. Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu (gdje je primjenjivo) i programa Komisiji.

Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu (gdje je primjenjivo) i Programa je dugotrajan proces koji može trajati do dvije godine ili više¹⁸⁸. Izrada Sporazuma o partnerstvu planira se započeti pripremnim analizama u IV kvartalu 2025. godine, kako bi napredni nacrt mogao biti dostavljen Komisiji do sredine 2026. (završno mjerilo 2).

Biće od suštinskog značaja za Crnu Goru da se sljedeća pitanja razjasne blagovremeno:

- Utvrđivanje datum pristupanja;
- Saopštavanje Prijedloga Komisije za raspodjelu ukupnih sredstava Crnoj Gori¹⁸⁹;

¹⁸⁷ Za Crnu Goru su identifikovana tri glavna scenarija ili opcije: jedan program kohezije politike, 2 programa kohezije politike (sa 2 varijante) i 3 programa kohezije politike (sa 3 varijante). Svaka opcija je analizirana prema ponderisanim kriterijumima i ocijenjena.

¹⁸⁸ Na primjer, u Irskoj je proces programiranja započeo u julu 2020. godine procjenom potreba, a Sporazum o partnerstvu je podnjet Komisiji u julu 2022. i usvojen u septembru 2022. godine..

¹⁸⁹ Za države članice, ovo je bio aneks prijedlogu Komisije za RZO za period 2021–2027, objavljenom 29. maja 2018.

- Dostavljanje Crnoj Gori stavova službi Komisije o prioritetnim oblastima ulaganja i okvirnim uslovima za efikasnu realizaciju kohezije politike nakon 2027. godine.

Iako nijesu identifikovani svi podzadaci, oni koji se smatraju ključnim za proces su navedeni.

4.3.1.4 Akcija 4.4. Priprema zrele liste prioritetnih projekata iz sektora kohezije politike.

Priprema zrele projektne liste u sektorima kohezije politike, uzimajući u obzir klimatske ciljeve (EU taksonomiju), ekološke kriterijume i EU standarde za ekonomsku procjenu u okviru kohezije politike¹⁹⁰, kao i sve sektorske zahtjeve¹⁹¹, leži u nadležnosti Savjeta za javne investicije. Kao što je već opisano, uspostavljena je jedinstvena lista projekata finansiranih iz kapitalnog budžeta (bilo na centralnom ili lokalnom nivou), uključujući projekte iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija, koja je dio srednjoročnog planiranja državnog budžeta. Sistem za monitoring i izvještavanje takođe je uspostavljen, što znači da postoji čvrst mehanizam koordinacije. Ovo predstavlja čvrstu osnovu za pripremu zrele projektne liste u sektorima kohezije politike. Međutim, neophodna su uputstva i smjernice kako bi se osiguralo da potencijalno prihvatljivi projekti budu u potpunosti usklađeni sa klimatskim ciljevima (EU taksonomija), ekološkim kriterijumima i EU standardima za ekonomsku procjenu. Predviđeno je da IPA-finansirani instrumenti za pripremu projekata u sektorima saobraćaja i životne sredine pruže podršku u pripremi projektne liste u ovim ključnim sektorima.

4.3.1.5 Akcija 4.5. Odluka o korišćenju teritorijalnih alata za programme kohezije politike u Crnoj Gori i pristup Održivom urbanom razvoju.

Odluka o upotrebi teritorijalnih instrumenata u Crnoj Gori za programe kohezije politike i pristup održivom urbanom razvoju treba da se donese na osnovu analize relevantnih praksi država članica, uzimajući u obzir veličinu Crne Gore, administrativnu organizaciju i kapacitete opština.

4.3.1.6 Akcija 4.6. Ex-ante procjena upotrebe Finansijskih instrumenata EU finansiranih kroz kohezionu politiku.

Ex-ante procjena/e za korišćenje finansijskih instrumenata EU finansiranih kroz kohezionu politiku mogu se sprovesti tek nakon što se definiše obim mjera za svaki program. Kako RZO predviđa metodologiju koju treba da slijedi Upravljačko tijelo (čl. 58(3)) i imajući u vidu veličinu Crne Gore, značajna ekonomija obima mogla bi se postići ako se ex-ante procjena proširi na razmatranje upotrebe finansijskih instrumenata pogodnih za finansiranje iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Evropskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu.

4.3.1.7 Akcija 4.7 Uspostavljanje finansijskih instrumenata EU

Uspostavljanje finansijskih instrumenata EU biće sprovedeno u skladu sa članom 59 RZO-a i Aneksom X o elementima ugovora o finansiranju i strateškim dokumentima [član 59 stavovi 1 i 5].

Upravljačka tijela će, u skladu sa članom 59, izabrati tijela koja će sprovoditi finansijske instrumente, uvažavajući propise o javnim nabavkama i pravila o državnoj pomoći, gdje god su primjenjivi. Izabrana tijela će za potrebe pripreme ugovora o finansiranju izraditi posebna dokumenta, uključujući, ali ne ograničavajući se na: (a) investicionu strategiju ili politiku, sa aranžmanima za implementaciju, finansijskim proizvodima koji će se nuditi, ciljanim krajnjim korisnicima i planiranom kombinacijom sa bespovratnim sredstvima (kada je primjenjivo); (b) poslovni plan ili ekvivalentna dokumenta za finansijski instrument koji će se primjenjivati, uključujući procijenjeni efekat poluge pomenut u tački (a) člana 58(3); (c) ciljne rezultate koje predmetni finansijski instrument treba da postigne radi doprinosa specifičnim ciljevima i rezultatima relevantnog prioriteta; (d) odredbe za monitoring sprovođenja ulaganja i tokova transakcija, uključujući izvještavanje finansijskog instrumenta holding fondu i Budućem upravljačkom tijelu, kako bi se obezbijedila usklađenost sa članom 42.

Korišćenje finansijskih instrumenata EU biće na odgovarajući način uzeto u obzir u okviru ostalih relevantnih aktivnosti Plana aktivnosti, posebno pri uspostavljanju ISU-a i izradi programskih i finansijskih procedura u vezi sa mogućom ponovnom upotrebom povratnih sredstava.

¹⁹⁰ Vademecum za ekonomsku procjenu 2021-2027 - Opšti principi i sektorske primjene

¹⁹¹ Na primjer procjena uticaja na bezbjednost saobraćaja

4.3.1.8 Akcija 4.8 Definisanje metodologije, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu INTERREG IPA prekograničnih programa u kojima će Crna Gora biti buduće Upravljačko tijelo i Akcija 4.9 Programiranje i podnošenje INTERREG IPA programa kojima upravlja Crna Gora

Gore navedene akcije odnose se na buduće programe prekogranične saradnje pod podijeljenim upravljanjem s korisnicima IPA sredstava nakon što Crna Gora postane država članica i Buduće upravljačko tijelo. Vremenski okvir i podzadaci zavisice od budućnosti programa INTERREG nakon 2027. godine i prijedloga Komisije za svaki Program.

Akcije predviđene u ovom poglavlju Plana aktivnosti ne obuhvataju:

- metodološki pristup primjeni principa partnerstva, koji je uključen u Poglavlje 1 (Pravni okvir);
- izradu procedura za programiranje, koje su uključene u Poglavlje 2 (Institucionalni okvir);
- jačanje kapaciteta relevantnih institucija i partnera u oblasti programiranja, koja je uključena u Poglavlje 3 (Administrativni kapaciteti).

Tabela 11: Planirane akcije u okviru Poglavlja Strateški okvir i programi

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomena	Oznaka mjerila
4.01.	Definisanje metodologije, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu Sporazuma o partnerstvu (ako je primjenljivo) i Programa.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Radna grupa za poglavlje 22	2026- Kvartal2	Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu programa kohezivne politike.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Vrijeme realizacije zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezivnu politiku nakon 2027. godine.	ZM.3.01.
4.01.	Definisanje metodologije, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu Sporazuma o partnerstvu (ako je primjenljivo) i Programa.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Radna grupa za poglavlje 22	2025- Kvartal4	Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za izradu Sporazuma o partnerstvu.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Vrijeme realizacije zavisi od objavljivanja prijedloga Komisije za kohezivnu politiku nakon 2027. godine.	ZM.3.01.
4.02.	Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu i programa Komisiji.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	2026- Kvartal1	Osnivanje radnih grupa za programiranje uz poštovanje Evropskog kodeksa ponašanja o partnerstvu.	Indikator	Podržano od strane TP	U skladu sa akcijom 4.1; indikativni početak je II kvartal 2026. i traje do IV kvartala 2028. Predviđeno je da će proces programiranja trajati između 18 i 24 mjeseca, prije zvaničnog podnošenja Komisiji.	ZM.2.06.
4.02.	Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu i programa Komisiji.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Izveštaji o skriningu i utvrđivanju obima SPUŽS, po potrebi.	Indikator	Podržano od strane TP	U skladu sa akcijom 4.1; indikativni početak je II kvartal 2026. i traje do IV kvartala 2028. Predviđeno je da će proces programiranja trajati između 18 i 24 mjeseca, prije zvaničnog podnošenja Komisiji.	

4.02.	Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu i programa Komisiji.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	NNŽš izvještaj o procjeni kriterijuma.	Indikator	Podržano od strane TP	U skladu sa akcijom 4.1; indikativni početak je II kvartal 2026. i traje do IV kvartala 2028. Predviđeno je da će proces programiranja trajati između 18 i 24 mjeseca, prije zvaničnog podnošenja Komisiji.	
4.02.	Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu i programa Komisiji.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Podnošenje Sporazuma o partnerstvu (gdje je primjenjivo).	Indikator	Podržano od strane TP	U skladu sa akcijom 4.1; indikativni početak je II kvartal 2026. i traje do IV kvartala 2028. Predviđeno je da će proces programiranja trajati između 18 i 24 mjeseca, prije zvaničnog podnošenja Komisiji.	
4.02.	Priprema i podnošenje Sporazuma o partnerstvu i programa Komisiji.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Podnošenje Programa Komisiji.	Indikator	Podržano od strane TP	U skladu sa akcijom 4.1; indikativni početak je II kvartal 2026. i traje do IV kvartala 2028. Predviđeno je da će proces programiranja trajati između 18 i 24 mjeseca, prije zvaničnog podnošenja Komisiji.	
4.03.	Pripremanje zrele Jedinствене liste prioritетnih projekata u sektoru kohezione politike.	Council for Public Investment; Relevantna resorna ministarstva; Relevantna javna tijela	Biće određeno.	Pripremanje zrele Jedinствене liste prioritетnih projekata u sektoru kohezione politike.	Indikator	Podržano od strane TP		
4.04.	Odluka o upotrebi teritorijalnih alata u Crnoj Gori za programe Kohezione politike i pristup Održivom urbanom razvoju.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2026-Kvartal3	Studija o opcijama i poređenje relevantne najbolje prakse za upotrebu teritorijalnih alata u Crnoj Gori.	Indikator	Podržano od strane TP	Studija će morati da uzme u obzir prijedloge Komisije za perspektivu 2028-2034.	
4.04.	Odluka o upotrebi teritorijalnih alata u Crnoj Gori za programe kohezione politike i pristup Održivom urbanom razvoju.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2027-Kvartal3	Odluka o predloženom pristupu za održivi urbani razvoj.	Indikator	Podržano od strane TP	Studija će morati da uzme u obzir prijedloge Komisije za perspektivu 2028-2034.	
4.05.	Ex-ante procjena/e za upotrebu finansijskih instrumenata EU finansiranih kroz kohezionu politiku, ukoliko je potrebno.	Buduće upravljačko tijelo	2028-Kvartal2	Ex ante izvještaj/i o procjeni.	Indikator	Podržano od strane TP	RZO Član 58 (3) Odgovarajuća podrška iz Fondova kroz finansijske instrumente biće zasnovana na prethodnoj procjeni koja se sastavlja pod odgovornošću upravljačkog tijela. Ex-ante procjena mora biti završena	

							prije nego što upravljačka tijela...	
4.06.	Uspostavljanje Finansijskih instrumenata EU	Buduće upravljačko tijelo	2028- Kvartal3	Uspostavljeni finansijski instrumenti, uključujući tijela izabrana za njihovu implementaciju, kao i pripadajuća investiciona strategija i poslovni plan.	Indikator	Podržano od strane TP		
4.07.	Definisanje metodologije, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu INTERREG IPA prekograničnih programa u kojima će Crna Gora biti Upravljačko tijelo.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2026- Kvartal3	Metodologija, detaljan plan i vremenski okvir za pripremu INTERREG IPA prekograničnih programa u kojima će Crna Gora biti Upravljačko tijelo, odobreni.	Indikator	Podržano od strane TP	Uopšteno, programiranje nasljednih INTERREG programa podržava tehnička pomoć koja je na raspolaganju i INTERACT-u. Međutim, to se neće odnositi na predviđene nove INTERREG IPA programme, budući da trenutne programme podržava...	
4.08.	Programiranje i podnošenje INTERREG IPA programa kojima upravlja Crna Gora	Vlada Crne Gore	Biće određeno.	Programming of the INTERREG IPA programmes managed by Montenegro.	Indikator		Biće potrebna posvećena TP.	
4.08.	Programiranje i podnošenje INTERREG IPA programa kojima upravlja Crna Gora	Vlada Crne Gore	Biće određeno.	Izveštaji o skriningu i utvrđivanju obima SPUŽS, po potrebi.	Indikator		Biće potrebna posvećena TP.	
4.08.	Programiranje i podnošenje INTERREG IPA programa kojima upravlja Crna Gora	Vlada Crne Gore	Biće određeno.	Izveštaji o procjeni NNŽS kriterijuma.	Indikator		Biće potrebna posvećena TP.	
4.08.	Programiranje i podnošenje INTERREG IPA programa kojima upravlja Crna Gora	Vlada Crne Gore	Biće određeno.	Podnošenje INTERREG IPA prekograničnih programa sa za saradnju.	Indikator		Biće potrebna posvećena TP.	

5 Monitoring i Evaluacija

5.1 Relevantni zahtjevi kohezije politike

RZO¹⁹² propisuje glavne zahtjeve za monitoring programa kako bi se provjerila njihova realizacija i napredak u odnosu na ciljeve i zadate mete, dok pripremu i implementaciju programa treba da prate i podržavaju evaluacije sprovedene u skladu s utvrđenim planovima.

Zahtjevi za uspostavljanje **Okvira učinka** definisani su u članovima 16–17 RZO-a¹⁹³, koji se odnose na sam Okvir učinka, kao i u članu 22(3)(d) koji uređuje sadržaj programa. Članovi 16–17 RZO-a obavezuju državu članicu EU da pripremi okvir učinka (član 16) i to učini u skladu s metodologijom za njegovo uspostavljanje (član 17)¹⁹⁴, kako bi se tokom sprovođenja programa omogućilo monitoring, izvještavanje i procjena učinka programa. Okvir učinka sastoji se od:

- d) indikatora izlaznih rezultata (*output*) i rezultata povezanih sa specifičnim ciljevima utvrđenim u posebnim propisima za pojedinačne fondove koji su odabrani za program;
- e) prekretnica (*milestones*) koje treba postići do kraja 2024. godine za pokazatelje ostvarenja; i
- f) ciljeva (*targets*) koje treba dostići do kraja 2029. godine za pokazatelje ostvarenja i rezultate.

Zajednički indikatori izlaznih rezultata (*output*) i rezultata objavljeni su u propisima za pojedinačne fondove, i to:

- Regulativa o EFRR i kohezijskom fondu (Regulativa 2021/1058)¹⁹⁵, član 8(1) i Aneksi I i II
- Regulativa o Fondu za pravednu tranziciju (Regulativa 2021/1056)¹⁹⁶, član 12 i Aneks III
- Regulativa o ESF+ (Regulativa 2021/1057)¹⁹⁷, članovi 17 i 23 te Aneksi I, II, III
- Regulativa o ETS (Regulativa 2021/1059)¹⁹⁸, poglavlje IV čl. 28-35

Član 22 stav 3 tačka (d) RZO-a zahtijeva izbor pokazatelja ostvarenja i rezultata za svaki specifični cilj (osim za posebne oblike tehničke pomoći).

Što se tiče uspostavljanja **Odbora za monitoring** i podrške njegovom radu od strane Upravljačkog tijela, član 38 RZO-a fokusira se na formiranje Odbora za monitoring te usvajanje i objavljivanje Poslovnika; član 39 o sastavu Odbora za monitoring treba se tumačiti zajedno sa članom 88 o partnerstvu i višeslojnom

¹⁹² Prečišćeni tekst: Regulativa (EU) 2021/1060 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. juna 2021. godine kojom se utvrđuju zajedničke odredbe o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Evropskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i finansijska pravila za te fondove, kao i za Fond za azil, migracije i integracije, Fond za unutrašnju bezbjednost i Instrument finansijske podrške za upravljanje granicama i viznu politiku <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/2024-03-01>

¹⁹³ Okvir za učinak se uspostavlja u okviru procesa programiranja, ali se zatim koristi i u svrhe monitoringa i evaluacije. U Regulativi o zajedničkim odredbama, članovi koji se odnose na okvir za učinak se ne nalaze ni u poglavlju o programiranju, niti u poglavljima o monitoringu i evaluaciji. Odlučeno je da se aktivnosti koje se odnose na uspostavljanje okvira za učinak uključe u ovo poglavlje Plana aktivnosti (o monitoringu i evaluaciji).

¹⁹⁴ Primjer metodologije za uspostavljanje okvira učinka se može pronaći na: <https://www.ita-slo.eu/sites/default/files/media/document/Performance%20Framework%20-%20v%20ANGLE%C5%A0%C4%8CINI.pdf>

¹⁹⁵ Prečišćeni tekst: Regulativa (EU) 2021/1058 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. juna 2021. godine o Evropskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, kako je izmijenjena Regulativom (EU) 2024/795 Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. februara 2024. godine o uspostavljanju Platforme za strateške tehnologije za Evropu (STEP) i izmjena Direktive 2003/87/EZ i Regulativa (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 i (EU) 2021/241 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/2024-03-01>.

¹⁹⁶ Prečišćeni tekst: Regulativa (EU) 2021/1056 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. juna 2021. o uspostavljanju Fonda za pravednu tranziciju <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1056/2024-03-01>

¹⁹⁷ Prečišćeni tekst: Regulativa (EU) 2021/1057 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. juna 2021. godine o uspostavljanju Evropskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju van snage Regulative (EU) br. 1296/2013 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1057/2024-03-01>

¹⁹⁸ Regulativa (EU) 2021/1059 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. juna 2021. o posebnim odredbama za cilj evropske teritorijalne saradnje (Interreg) koji se podržava iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i instrumenata za spoljno finansiranje <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj>

upravljanju; član 40 propisuje funkcije Odbora za monitoring; član 41 nalaže organizovanje godišnjih revizijskih sastanaka radi razmatranja učinka Programa.

Član 75 propisuje da Upravljačko tijelo pravovremeno obezbijedi Odboru za monitoring sve informacije neophodne za izvršavanje njegovih zadataka i osigura sprovođenje odluka i preporuka Odbora za monitoring.

Što se tiče uspostavljanja elektronskog **Informacionog sistema za upravljanje (ISU), Elektronskog prenosa podataka** i Završnog izvještaja o učinku: član 42 RZO-a odnosi se na elektronski prenos podataka, koji se vrši popunjavanjem 12 tabela prema obrascu iz Aneksa VII RZO-a, dok član 43 zahtijeva izradu i Završnog izvještaja o učinku:

Član 42 RZO-a odnosi se na elektronski prenos podataka, koji se obavlja popunjavanjem 12 tabela prema obrascu iz Aneksa VII RZO-a. Član 43 zahtijeva pripremu i objavljivanje Završnog izvještaja o učinku.

Član 69 RZO-a fokusira se na kvalitet, tačnost i pouzdanost sistema za monitoring i podataka o pokazateljima, objavljivanje informacija, sisteme i procedure za revizijski trag, sisteme elektronske razmjene podataka.

Član 69 fokusira se na odgovornosti država članica, između ostalog, u pogledu:

Član 69(4) Kvalitet, tačnost i pouzdanost sistema praćenja i podataka o indikatorima.

Član 69(5) Objavljivanje informacija u skladu sa zahtjevima utvrđenim ovom Regulativom (RZO) i Regulativama specifičnim za fondove, osim ako pravo Unije ili nacionalno pravo isključuje takvo objavljivanje zbog razloga sigurnosti, javnog reda, krivičnih istraga ili zaštite ličnih podataka u skladu sa Regulativom (EU) 2016/679¹⁹⁹. Posebno su relevantni i Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. juna 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora (prečišćeni tekst) te Implementaciona Regulativa Komisije (EU) 2023/138 od 21. decembra 2022. kojom se utvrđuje lista specifičnih skupova podataka od visokog značaja i aranžmani za njihovu objavu i ponovnu upotrebu.

Član 69(6) Sistemi i procedure kojima se osigurava da se svi dokumenti potrebni za revizorski trag²⁰⁰, kako je navedeno u Aneksu XIII, čuvaju u skladu sa zahtjevima iz člana 82.

Član 69(8) Elektronski sistemi razmjene podataka između programskih tijela i korisnika. Član 69(8) upućuje na ANEKS XIV za dodatne smjernice.

Član 69(9) Elektronski sistem razmjene podataka između država članica i Komisije – član 69(9) upućuje na ANEKS XV SFC2021 za dodatne smjernice.

Član 72 stav 1 tačka (e) propisuje da Upravljačko tijelo mora elektronski evidentirati i čuvati **podatke o svakoj operaciji**, neophodne za monitoring, evaluaciju, finansijsko upravljanje, verifikacije i revizije, u skladu s Aneksom XVII²⁰¹, te obezbijediti sigurnost, integritet i povjerljivost podataka kao i autentifikaciju korisnika.

Što se tiče izrade **Plana evaluacije** za kohezione programe, čl. 44 i 45 RZO-a odnose se na evaluaciju programa od strane države članice i evaluaciju od strane Komisije. Plan evaluacije mora biti dostavljen Komisiji u roku od jedne godine od odobrenja programa.

¹⁹⁹ (Prečišćeni tekst) Regulativa (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. aprila 2016. o zaštiti fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, i o stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ (Opšta regulativa o zaštiti podataka).

²⁰⁰ Detaljni dokazi o transakcijama koje su naplaćene iz Fondova.

²⁰¹ ANEKS XVII RZO-a: Podaci koji se evidentiraju i elektronski pohranjuju za svaku operaciju – tačka (e) člana 72. stav 1.

5.2 Procjena trenutne situacije²⁰²

Crna Gora je razvila sistem za monitoring i evaluaciju IPA-e na osnovu odredbi Zakona o potvrđivanju Okvirnog sporazuma za IPA II²⁰³ (FA) i Zakona o potvrđivanju Okvirnog finansijskog sporazuma o partnerstvu za IPA III²⁰⁴ (FFPA).

Nacionalni koordinator za IPA (NIPAK) je glavni sagovornik Evropske komisije za cjelokupan proces koordinacije monitoringa sprovođenja, evaluacije i izvještavanja o IPA podršci. Položaj NIPAK-a je trenutno upraženjen (zvanično imenovanje je u toku). NIPAK-u u radu pruža podršku Kancelarija NIPAK-a pri Ministarstvu evropskih poslova – Direktorat za koordinaciju finansijske podrške EU. Kadrovski kapaciteti Kancelarije NIPAK-a trenutno nijesu dovoljni za efikasno i efektivno obavljanje zadataka praćenja i evaluacije.

Uspostavljeni M&E sistem obuhvata skup priručnika o procedurama i operativnim alatima.

5.2.1 Monitoring

5.2.1.1 Odbor za monitoring

U skladu sa članom 52 FFPA, uspostavljen je IPA Odbor za monitoring radi ocjene ukupne efikasnosti, efektivnosti, kvaliteta, koherentnosti, koordinacije i usklađenosti sprovođenja svih IPA programa u cilju postizanja ciljeva utvrđenih u finansijskim sporazumima, programskom okviru IPA II i IPA III i Strateškom odgovoru. IPA Odbor za monitoring sastaje se jednom godišnje, sa fleksibilnim/prilagodljivim rasporedom, ali najčešće krajem kalendarske godine. Sastanke inicira Delegacija EU ili NIPAK (putem NIPAK Kancelarije). NIPAK Kancelarija je sekretarijat IPA Odbora za monitoring (IPA MC).

Pored IPA Odbora za monitoring, u skladu sa članom 53 FFPA, uspostavljeni su Sektorski odbori za monitoring za pojedine sektore/prozore IPA III. U praksi se sastanci Sektorskih odbora organizuju kao jedan veliki sastanak, gdje se različiti programi/sektori/IPA III prozori prezentuju i razmatraju uzastopno. Sektorski odbori za monitoring sastaju se dva puta godišnje (izuzev godina na koje je uticao Covid), takođe sa fleksibilnim/prilagodljivim rasporedom. Sastanke inicira Delegacija EU ili NIPAK (putem NIPAK Kancelarije). NIPAK Kancelarija je sekretarijat Sektorskih odbora za monitoring.

I IPA MC i SMC su usvojili Poslovnik o radu.

Na osnovu FFPA - Član 53, Crna Gora će formirati SMC za Operativni program za životnu sredinu i klimatske promjene u korist Crne Gore za period 2024-2027 i Operativni program za zapošljavanje i socijalnu uključenost 2024-2027 (usvojen 5.8.2024.). SMC-ima će predsjedavati nadležna Upravljačka tijela i sastajace se dva puta godišnje.

5.2.1.2 Sastav odbora za monitoring

Sastav i predsjedavanje IPA MC-em i Sektorskim odborima za monitoring (SMC) dogovaraju se prema relevantnim Poslovnicima o radu. IPA MC-ijem se kopredsjedava (u skladu sa FFPA) od strane NIPAK-a i Komisije, dok SMC-om predsjedava NIPAK. Poslovnik o radu SMC-a predviđa mogućnost da Komisija kopredsjedava sastancima. IPA MC i SMC omogućavaju učešće tijela/aktera/predstavnik van IPA sistema – relevantnih ekonomskih aktera, civilnog društva, međunarodnih organizacija itd., bez prava glasa.

5.2.1.3 Funkcije odbora za monitoring

U skladu sa Finansijskim sporazumom, Okvirnim finansijskim partnerskim sporazumom i važećim Priručnicima o procedurama, Odbori za monitoring pregledaju efektivnost, efikasnost, kvalitet, koordinaciju i usklađenost sa propisima u implementaciji programa; razmatraju napredak u ostvarivanju ciljeva, postizanju planiranih rezultata i ishoda, i procjenjuju uticaj i održivost IPA podrške; razmatraju godišnje izvještaje o implementaciji, uključujući finansijsko izvršenje programa; ispituju relevantne nalaze i zaključke,

²⁰² Relevantne informacije o trenutnim kapacitetima ljudskih resursa biće predstavljene u poglavlju Jačanje administrativnih kapaciteta..

²⁰³ Zakon o ratifikaciji Okvirnog sporazuma između Crne Gore, koju zastupa Vlada Crne Gore, i Evropske komisije o aranžmanima za implementaciju finansijske podrške Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta za pretprijetnu podršku (IPA II).

²⁰⁴ Zakon o ratifikaciji Okvirnog finansijskog partnerskog sporazuma između Evropske komisije i Crne Gore, koju zastupa Vlada Crne Gore, o posebnim aranžmanima za implementaciju finansijske podrške Unije Crnoj Gori u okviru Instrumenta pretprijetne podrške (IPA III), Službeni list – Međunarodni ugovori 6/2022..

kao i prijedloge za korektivne mjere; razmatraju sve relevantne aspekte funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole; razmatraju sva problematična pitanja i operacije; predlažu preduzimanje korektivnih mjera; razmatraju preduzete mjere informisanja, promocije, transparentnosti, komunikacije i vidljivosti.

Godišnji pregled učinka

U IPA-i se ne održavaju sastanci za pregled učinka.

Prenos podataka, Sistemi elektronske razmjene podataka, kvalitet, tačnost i pouzdanost podataka

Član 58(3) FFPA propisuje: „Korisnik IPA III sredstava uspostaviće sistem upravljanja informacijama radi bilježenja i čuvanja, u elektronskom obliku, podataka o svakom IPA III programu/akciji/operaciji neophodnih za planiranje, implementaciju, upravljanje, monitoring, evaluaciju, provjere i revizije IPA III podrške.”

Trenutno ne postoji jedinstven IPA elektronski sistem za unos i/ili upravljanje podacima koji bi se mogao koristiti za monitoring i evaluaciju, međutim, postoji Sistem projektnih informacija (SAP IPA) koji je razvila crnogorska administracija za potrebe upravljanja pretpristupnim fondovima. Pored toga, postoji i sistem koji je razvila Komisija (IPA APP) koji crnogorske institucije koriste za unošenje podataka o sprovođenju, uključujući nabavke, ugovaranje i plaćanja: Trenutno se napredak ka postavljenim rezultatima, pitanja i rizici prenose u papirnoj formi ili putem e-pošte. Često postoje nedosljednosti i praznine u prijavljenim podacima. Takođe dolazi do dupliranja izvještavanja različitim kanalima, što stvara nepotrebno administrativno opterećenje, bez dodate vrijednosti. Zaštita podataka i arhiviranje nijesu adekvatno obezbijeđeni.

Kao što je ranije objašnjeno, za upravljanje IPA sredstvima Crna Gora je razvila poseban sistem za upravljanje dokumentacijom – Sistem za informacije o projektu (SIP), koji obuhvata bazu podataka za sve programe kojima se upravlja posredno, uključujući i računovodstveni sistem. SIP koriste i Ugovorna tijela (CFCU i Ministarstvo javnih radova – MJR) i NAO struktura upravljanja. Ovaj sistem su razvile nacionalne vlasti kao elektronsku platformu za održavanje tačnih, potpunih i statističkih informacija za sve IPA II akcije i programe prekogranične saradnje kojima se upravlja posredno. Evropska komisija je angažovala nezavisnog revizora, *PricewaterhouseCoopers* (PwC), da procijeni sistem i ocijeni kvalitet računovodstvenih podataka koji se odnose na programe IPA II kojima se upravlja posredno. Revizija je zaključila da sistem funkcioniše u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima. Imajući u vidu da je SAP IPA sistem osnovna verzija projektnog informacionog sistema i uzimajući u obzir nova tijela uključena u upravljanje programima IPA III (novo Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje – Zavod za zapošljavanje i Upravljačka tijela), planira se razvoj novog Informacionog sistema koji će služiti za upravljanje programima IPA III i koji će omogućiti ne samo unos i knjiženje podataka, već i pojednostavljivanje procesa izvještavanja. Dok se novi sistem ne razvije, postojeći SAP IPA sistem koristiće sva relevantna tijela, tj. posrednička tijela za finansijsko upravljanje (CFCU i MJR), kao i Tijelo za računovodstvo (nekadašnji Nacionalni fond). Za nova tijela u okviru programa IPA III posrednog upravljanja, u narednom periodu planira se dogovor o korisničkim nalogima i licencama za korišćenje SAP IPA sistema.

Za WBIF, crnogorske vlasti su obavezne da koriste WBIF ISU.

Procjenu trenutno dostupnih IT sistema, planirani razvoj IT sistema i analizu nedostataka za budućnost, kako bi se ispunili zahtjevi kohezije politike u pogledu elektronske razmjene informacija, trenutno sprovodi PPF sa NIPAK projektom. Ovaj rezultat će se koristiti kao osnova za buduću pripremu tehničkih specifikacija.

Tehničke specifikacije za Informacioni sistem za upravljanje (ISU) za fondove EU planirane su kao mjera u okviru Programa reforme javnih finansija 2022–2026.

Kako će budući ISU biti integrisan s nacionalnim IT sistemima, važno je istaći da je prva godina sprovođenja nacionalne Strategije digitalne transformacije 2022–2026 (podaci za 2022.) zabilježila značajan napredak u nekoliko ključnih oblasti, uprkos određenim izazovima. Ključna dostignuća obuhvataju uspostavljanje Koordinacionog tijela zaduženog za nadgledanje napora u digitalnoj transformaciji i značajno povećanje broja elektronskih registara, čime je unaprijeđeno upravljanje podacima u državnim institucijama. Uvođenje 5G mrežnih frekvencija takođe predstavlja prekretnicu, uz plan da se do 2026. pokrije 50% stanovništva, a do 2030. ruralna područja. Pored toga, pokretanje Digitalne akademije doprinijelo je poboljšanju digitalnih vještina državnih službenika, studenata i ranjivih grupa. Crna Gora je takođe proširila usluge e-uprave. Ipak, realizacija je naišla na izazove, uključujući političku nestabilnost i sajber-napad na IT infrastrukturu Vlade u avgustu 2022. godine, koji je privremeno zaustavio digitalne usluge.

Crna Gora ima pristup i koristi JEMS sisteme za monitoring koje primjenjuju INTERREG programi sa državama članicama, a koji ispunjavaju sve zahtjeve RZO i ETS regulativa. Praćenje IPA-IPA programa pod posrednim upravljanjem odvija se u papirnoj formi.

5.2.1.4 *Završni izvještaj o učinku*

U skladu sa odredbama FA i FFPA, najkasnije šesnaest mjeseci nakon završetka implementacije svakog programa, NIPAK dostavlja Komisiji završni izvještaj o implementaciji tog programa koji obuhvata čitav period implementacije, uključujući posebno informacije o planiranim i stvarno postignutim rezultatima, kao i finansijske podatke vezane za realizaciju aktivnosti. Završni izvještaji o implementaciji podnose se prema šablonu koji propisuje Komisija.

Do sada su završni izvještaji o implementaciji podnijeti za programe IPA 2014 i IPA 2015. Glavni problem prilikom njihove izrade bio je pristup podacima, budući da za IPA II nije postojao ISU.

Komisija nije dostavila povratne informacije na podnijete izvještaje. Ovaj korak nije propisan relevantnom IPA regulativom.

5.2.1.5 *Podrška radu Odbora za monitoring od strane Upravljačkog tijela*

IPA III FFPA predviđa da rad SMC-ova bude podržan izvještajima koje pripremaju Upravljačka tijela. Trenutno postoji samo jedno UT u okviru IPA III (Kancelarija NIPAK-a kao UPT za godišnje programe), a osnivanje još dva UT-a i njihovo buduće funkcionisanje su u toku – UPT za OP Životna sredina i UPT za OP Zapošljavanje. Do sada Kancelarija NIPAK-a kao UPT nije imala značajnu ulogu u pripremi izvještaja za SMC niti u pružanju smjernica o vrsti i strukturi informacija koje treba da se prezentuju SMC-ovima.

Upravljačka tijela pružaju podršku MC-ovima, ali sa ograničenim informacijama i obimom, jer su odgovorna samo za posredno upravljanje od strane države korisnice; stoga su informacije o akcijama pod direktnim upravljanjem ili posrednim upravljanjem od strane povjerenih entiteta, kao i informacije u vezi sa WBIF investicijama, nedostupne ili ograničene.

5.2.2 *Evaluacija*

5.2.2.1 *Evaluacije od strane države članice*

U skladu sa članom 57 FA za IPA II i članom 56 FFPA za IPA III, korisnik IPA sredstava koji sprovodi IPA finansiranje u posrednom upravljanju odgovoran je za implementaciju evaluacija programa kojima upravlja. Korisnik IPA sredstava, u konsultacijama sa Komisijom, izrađuje plan evaluacije koji prikazuje aktivnosti evaluacije koje će se sprovoditi u različitim fazama implementacije.

IPA II i IPA III regulative takođe propisuju opšta načela evaluacije IPA podrške, kao i ciljeve evaluacije, vrste evaluacija i uloge i odgovornosti u evaluaciji.

NIPAK je glavni sagovornik Komisije za evaluaciju i snosi ukupnu odgovornost za planiranje i olakšavanje aktivnosti evaluacije, uključujući obezbjeđivanje pristupa podacima i koordinaciju unutar administracije korisnika IPA sredstava.

Za IPA II, FA propisuje da NIPAK preduzima mjere kako bi osigurao da se ciljevi utvrđeni u akcijama ili programima za koje su povjereni zadaci izvršenja budžeta adekvatno ostvaruju tokom sprovođenja IPA II podrške, te da koordinira izradu plana evaluacije u konsultaciji s Komisijom, koji prikazuje evaluacione aktivnosti predviđene za različite faze sprovođenja.

U skladu s odredbama IPA III FFPA u Crnoj Gori, Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a je Upravljačko tijelo (UPT) za godišnje akcione programe. Kao takvo, Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a/UPT ima ukupnu odgovornost za izradu Plana evaluacije i za upravljanje evaluacijama u režimu posrednog upravljanja od strane korisnika za IPA III GAP-ove.

U skladu s IPA propisima, zaključci i preporuke iz evaluacija koje pokreću korisnik IPA sredstava ili Komisija dostavljaju se SMC-ovima i IPA MC-u, koji ih razmatraju, daju prijedloge za korektivne mjere, ako je primjenjivo, i na kraju ispituju implementaciju korektivnih mjera.

PPF sa NIPAK projektom za tehničku pomoć trenutno podržava redizajn Priručnika o procedurema za evaluaciju programa koje izrađuje Ministarstvo evropskih poslova – Kancelarija NIPAK-a/UPT za godišnje

akcione programe, uključujući operative alate i šablone, kako bi se obezbijedila primjena najboljih praksi u evaluaciji i visok stepen usklađenosti sa odredbama budućeg kohezionog okvira. Isti TP projekat takođe podržava izradu Plana evaluacije koji se odnosi na posredno upravljanje IPA II i IPA III godišnjim akcionim programima, budući da do sada nije bio formalno razvijen. Nacrt Plana evaluacije za IPA III predstavljen je u obliku petogodišnjeg indikativnog rotirajućeg programa, pri čemu je plan uglavnom definisan za prve dvije godine, dok za kasnije godine ostaje indikativniji, pružajući pregled vremena, vrste, troškova i obuhvata evaluacija, kao i evaluacionih pitanja.

Kapaciteti Ministarstva evropskih poslova – Kancelarije NIPAK-a/UPT za planiranje, koordinaciju ugovaranja evaluacija sa eksternim izvođačima, upravljanje procesom evaluacije i monitoring preporuka iz evaluacija trenutno se unaprjeđuju kroz projekat Ministarstva evropskih poslova – PPF sa NIPAK-om.

Preporuke iz evaluacija uzimaju se u obzir pri pripremi programskih dokumenata i takođe su izričito navedene u odjeljku „Naučene lekcije“, koji je dio šablona za IPA Akciona dokumenta.

U vezi sa IPA II, trenutno se sprovode sljedeće periodične evaluacije specifičnih akcija u okviru godišnjih i višegodišnjih programa u posrednom upravljanju:

- Sektor životna sredina i klimatska akcija – DAP 2016 – Izgradnja kapaciteta i aktivnosti u vezi sa *acquis-em* za sektor životne sredine i klimatske akcije
- Sektor konkurentnost i inovacije – DAP 2016 – Jačanje sektora konkurentnosti i inovacija Crne Gore
- Zajednički program EU-CG za zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu zaštitu (2015–2017) – dvije grant šeme
- Podrška privremenoj evaluaciji IPA II akcija sprovedenih u posrednom upravljanju – DAP 2020 – Sektori: zapošljavanje, obrazovanje i socijalne politike, te konkurentnost i inovacije

Sljedeće evaluacije su završene:

Evropska komisija, „Podrška periodičnoj evaluaciji IPA II akcija sprovedenih u posrednom upravljanju“, Završni izvještaj (Particip), 8. maj 2022. Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu²⁰⁵, sa fokusom na:

- Sektor životna sredina i klimatska akcija – Akcija 1: Izgradnja kapaciteta i aktivnosti u vezi sa *acquis-em* za sektor životne sredine i klimatske akcije – Aktivnost 1.4: Podrška sprovođenju i praćenju upravljanja vodama (DAP2016).
- Sektor konkurentnost i inovacije – Akcija 2: Jačanje sektora konkurentnosti i inovacija Crne Gore – Aktivnost 2.2: Poboljšanje pristupa finansiranju privatnog sektora za konkurentnost i inovacije (DAP2016).
- Sektor transport – Akcija 3: Podrška transportnom sektoru u Crnoj Gori – Aktivnost 3.2: Tehnička pomoć za podršku kapacitetima transportnog sektora i usklađivanje sa EU *acquis-em* u Crnoj Gori (DAP2017).

Trenutno se ne sprovode evaluacije godišnjih programa IPA III u posrednom upravljanju, budući da je njihova realizacija još u ranoj fazi.

Plan evaluacije mora biti predstavljen Odboru za monitoring najkasnije godinu dana nakon donošenja odluke o odobrenju programa, a sve evaluacije moraju biti objavljene na relevantnim veb-sajtovima.

5.2.2.2 Evaluacije od strane Komisije

Član 55 IPA III FFPA i član 56 IPA II FA propisuju da, kada Komisija provodi evaluacije IPA podrške, korisnik IPA III mora omogućiti pristup podacima i svim relevantnim informacijama potrebnim za sprovođenje evaluacija, uključujući olakšavanje intervju s relevantnim zainteresovanim stranama.

Delegacija EU u Crnoj Gori je do sada naručila više evaluacija IPA II akcija u režimu direktnog upravljanja:

- Sektor životna sredina i klimatska akcija – projekat: Podrška implementaciji i praćenju upravljanja vodama (IPA 2016).

²⁰⁵ Broj ugovora: CFCU/MNE/177. Referenca publikacije: CAP2017/1-EUIF/SER-simp-EVIPAI

- Sektor konkurentnost i inovacije – projekat: Poboljšanje pristupa finansiranju privatnog sektora za konkurentnost i inovacije (IPA 2016).
- Sektor transport – projekat: Tehnička pomoć za podršku kapacitetima transportnog sektora i usklađivanje sa EU *acquis-em* u Crnoj Gori (IPA 2017).

Završni izvještaji evaluacija dostavljeni su u maju 2022.

Prema elektronskoj prepisci između Ministarstva evropskih poslova – Kancelarije NIPAK-a i Delegacije EU, EUD trenutno planira naručivanje tri ex-post evaluacije akcija koje su sprovedene kroz budžetsku podršku:

- Odgovor na krizu izazvanu COVID-19 u Crnoj Gori (IPA 2019)
- Podrška Crnoj Gori za implementaciju IBM strategije (IPA 2022)
- EU podrška reformi javne uprave u Crnoj Gori (IPA 2022)

5.2.3 Okvir učinka i metodologija za uspostavljanje Okvira učinka

Radni dokument osoblja Komisije – Okvir rezultata Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III)²⁰⁶ obezbjeđuje jedinstveni skup indikatora koji se moraju koristiti u svim relevantnim intervencijama, kako bi se omogućilo spajanje rezultata i jasnije prikazao uticaj i ishodi IPA III za cio instrument. Postoje tri nivoa indikatora u Okviru rezultata IPA III za svaki prozor/tematski prioritet – 1. Uticaj; 2. Ishod i izlazni rezultat; 3. Resursi. Propisani indikatori koriste se u programiranju, praćenju i evaluaciji.

Skup indikatora učinka (okvir učinka) propisan je i za programe i intervencije IPA II, uz manje prilagođavanje za programe IPA III.

Do sada je upotreba propisanih indikatora (za programe i akcije IPA II i IPA III u Crnoj Gori) bila minimalna i/ili nedosljedna. Prepoznata je potreba za dodatnim smjernicama Komisije u vezi sa korišćenjem propisanog okvira rezultata.

Samo se nekoliko pokazatelja IPA III iz okvira rezultata preklapa sa zajedničkim izlaznim i rezultatskim pokazateljima kohezije politike.

Za aktivnosti koje se podržavaju putem budžetske podrške uspostavlja se okvir učinka (u vidu *logframe matrice* i pasoša (*Fiche*) pokazatelja), a isplata varijabilnih tranši vezuje se za ciljeve postavljene za ostvarenje tih pokazatelja.

Crna Gora ima određeno iskustvo s konceptom i metodologijom okvira učinka kroz svoje učešće u programima IPA INTERREG²⁰⁷ i interregionalnim programima.

Crna Gora je definisala okvir učinka u okviru Agende reformi finansirane iz Fonda za reforme i rast za Zapadni Balkan.

Pored toga, država članica mora uspostaviti metodologiju za okvir učinka koja obuhvata: (a) kriterijume koje država članica primjenjuje pri odabiru pokazatelja; (b) podatke ili dokaze koji se koriste, osiguranje kvaliteta podataka i metod obračuna; (c) faktore koji mogu uticati na ostvarenje prekretnica i ciljeva i način na koji su oni uzeti u obzir.

Procjena trenutnog funkcionisanja sistema monitoringa i evaluacije u vezi sa IPA II i IPA III u Crnoj Gori

Procjenu trenutnog funkcionisanja sistema monitoringa i evaluacije u vezi sa IPA II i IPA III u Crnoj Gori, zajedno sa preporukama za poboljšanje, sprovodi PPF sa NIPAK projektom. Ova procjena obuhvata cjelokupan sistem programskog monitoringa i evaluacije – institucionalno uređenje i upravljanje; efikasnost i efektivnost uspostavljenih procedura – uključujući administrativno opterećenje, kvalitet podataka, postojeće prakse, ljudske resurse; uključenost zainteresovanih strana; i obaveze iz RZO-a za budući monitoring kohezije politike.

²⁰⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5037-2023-INIT/en/pdf>

²⁰⁷ Na primjer: [SA FS 1 1 Strategic and performance framework 19102022.pdf \(italy-albania-montenegro.eu\)](#)

Samoprocjena (koju je sproveo IPA osoblje) realizovana u okviru PPF-a sa NIPAK projektom tehničke pomoći²⁰⁸ pokazuje da se najmanje razvijene kompetencije i znanja uglavnom odnose na obaveze IPA monitoringa, uspostavljanje sistema IPA monitoringa, obezbjeđivanje informacija o monitoringu Odborima za monitoring i izvještavanje o održivosti. Kada je riječ o stručnosti za poslove povezane sa evaluacijom, samoprocjena ukazuje na nizak nivo kompetencija i znanja u planiranju evaluacija, upravljanju, prikupljanju podataka i organizovanju konsultacija. Anketa i izvještaj zasnovani na kompetencijama, koje je izradio projekat TP, navode da postoje značajne potrebe za obukama IPA tijela u oblasti monitoringa, izvještavanja i evaluacije. Jedno od ključnih pitanja jeste da mnogi zaposleni u IPA strukturama ne razumiju čitav sistem i fokusirani su samo na ograničen broj zadataka, uglavnom projektnih ili ugovornih. To znatno utiče na njihovu sposobnost da vrše monitoring na programskoj ravni.

PPF sa NIPAK projektom tehničke pomoći trenutno pruža podršku (re)dizajnu priručnika procedura i praktičnih alata za IPA M&E, kao i jačanju kapaciteta.

5.3 Planirane akcije

Na osnovu procjene trenutne situacije i u svijetlu relevantnih zahtjeva kohezivne politike, sljedeće akcije i mjere su planirane:

5.3.1.1 Akcija 5.1. Studija o uspostavljanju e-kohezije i Informacionog sistema za upravljanje

Period 2021–2027 donio je pojednostavljeni pristup upotrebljivosti informacionih sistema – države članice uvode sisteme koji korisnicima omogućavaju da sve informacije i dokumenta dostave elektronski i samo jednom tijelima Programa. To zahtijeva uspostavljanje potpuno razvijenog elektronskog sistema za apliciranje i monitoring, s mogućnostima pristupa za različita tijela Programa, uključujući službenike koji vrše upravljačke provjere, kao osnovu ne samo za monitoring i evaluaciju, već i za kontrolne i revizorske sisteme (ili razvoj interfejsa i maksimalno korišćenje već postojećih baza podataka). Poboljšane funkcionalnosti obuhvataju intuitivne interfejs, pojednostavljene procese unosa podataka i veću pristupačnost kako bi svi korisnici, bez obzira na tehničku stručnost, mogli efikasno da koriste sisteme. Cilj je smanjenje administrativnih opterećenja i unaprjeđenje korisničkog iskustva za sve aktere uključene u upravljanje i izvještavanje o sredstvima EU. Ovaj korisnički orijentisan pristup osmišljen je da omogući brže prihvatanje i efikasnije korišćenje sistema na različitim administrativnim nivoima.

Međutim, uvođenje novog alata očigledno podrazumijeva period učenja i prilagođavanja za tijela Programa, što ukazuje na rast troškova koji nisu samo finansijske prirode. I dalje ne postoji sistematska studija o uticaju ovih promjena na tijela Programa.

Evropska unija je 2012. procijenila da će upotreba digitalnih tehnologija smanjiti obim posla upravljačkih tijela za 11%, čime će se riješiti ukupno administrativno opterećenje u upravljanju fondovima²⁰⁹. Međutim, očekuje se da će primjena vještačke inteligencije značajno povećati navedeni procenat.

Planirano je sprovođenje studije o uspostavljanju e-kohezije i ISU-a kako bi se identifikovalo optimalno rješenje za uparivanje e-kohezije i Sistema za monitoring informacija u Crnoj Gori, pri čemu će e-kohezija biti integrisani modul, uz uvažavanje najnaprednijih tehnologija, efikasne interoperabilnosti sistema na različitim administrativnim nivoima i između različitih aktera uključenih u kohezivnu politiku, kao i iskustava stečenih u državama članicama EU prilikom uspostavljanja e-kohezije i ISU-a. Studija će takođe analizirati opcije za jedinstveni ISU ili ISU za EFRR+CF+FPT i odvojeni ISU za ESF+. U slučaju jedinstvenog ISU-a, pored jednog sistema koji bi koristila sva tijela programa i ostali predviđeni korisnici, posebni moduli za svaki Fond mogu da obezbijede različite funkcionalnosti unutar fondova kohezivne politike.

Mogućnost da se crnogorske vlasti priključe REGIO *Peer2Peer* zajednici za digitalnu administraciju, IT sisteme za upravljanje fondovima i e-koheziji, koja okuplja praktičare fondova kohezivne politike EU zaposlene u programskim tijelima radi razmjene i diskusije o najboljim praksama u primjeni IT sistema za pojednostavljivanje administrativnih procedura i sigurnu razmjenu podataka, biće istražena što je prije moguće.

²⁰⁸ Mapiranje kapaciteta za višegodišnje operative programe IPA III: Anketa i izvještaj zasnovani na kompetencijama

²⁰⁹ Evropska komisija (2012). Mjerenje uticaja promjenljivih regulatornih zahtjeva na administrativne troškove i administrativno opterećenje upravljanja strukturnim fondovima EU (EFRR i kohezionim fondovima), jun 2012..

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf

5.3.1.2 Akcija 5.2. Odluka o ISU arhitekturi

Na osnovu Studije iz tačke 5.1, donijeće se odluka o arhitekturi ISU-a od strane ad hoc formiranog međuinstitucionalnog Upravljačkog odbora odgovornog za dizajn, razvoj i implementaciju ISU-a. Ovaj Odbor će uključivati predstavnike svih ključnih aktera: Ministarstva finansija, Budućih programskih tijela, Ministarstva evropskih poslova – Kancelarije NIPAK-a i predstavnika Koordinacionog tijela za implementaciju Strategije digitalne transformacije Crne Gore ili njegovog pravnog i operativnog nasljednika²¹⁰.

Odluka o arhitekturi ISU-a definisaće potrebe i očekivanja od sistema, identifikujući ključne indikatore učinka (KIU), zahtjeve u pogledu podataka, korisnike, njihove uloge i željene funkcionalnosti, što će voditi izradi nacrtu ISU-a. Ova aktivnost obuhvatiće projektovanje strukture podataka, korisničkih interfejsa i arhitekture sistema, odnosno njegovih komponenti i njihovih međusobnih interakcija.

5.3.1.3 Akcija 5.3. Detaljan plan i vremenski raspored koji se tiču uspostavljanja sistema za monitoring i evaluaciju, uključujući uspostavljanje sistema za elektronsko upravljanje i informacije (ISU)

Ova Akcija fokusira se na izradu detaljnog plana implementacije i vremenskog okvira, uključujući procijenjeni budžet i predložene uloge po instituciji/tijelu, za uspostavljanje Informacionog sistema za upravljanje (ISU) koji obuhvata sistem za monitoring i evaluaciju i sistem e-Kžkohezija. Izrada detaljnog plana integriše aktivnosti i zadatke koje sprovode različite institucije/tijela u sistemu kako bi se osigurala tijesna integracija budućeg ISU-a sa e-kohezijom, kao i usklađenost sa propisima EU, omogućavajući korisnicima i upravljačkim tijelima nesmetano elektronsko podnošenje i upravljanje dokumentima. Primarni cilj ovog detaljnog plana i rasporeda jeste operacionalizacija svih budućih koraka u razvoju ISU-a kao interaktivne elektronske platforme koja omogućava monitoring projekata u realnom vremenu, efikasno praćenje troškova i nesmetanu komunikaciju među akterima. Plan će definisati ključne prekretnice i rokove potrebne za razvoj sistema, uključujući kritične faze. Takođe će obuhvatiti planiranje ublažavanja rizika i koordinaciju na nacionalnom nivou u vezi sa tehničkim izazovima interoperabilnosti sistema sa različitim nacionalnim sistemima, poput državne trezorske i poreskih evidencija, radi obezbjeđenja integriteta podataka i usklađenosti sa standardima EU.

5.3.1.4 Akcija 5.4. Tehničke specifikacije za razvoj ISU-a

U okviru ove podakcije/mjere biće precizirane funkcionalnosti Informacionog Sistema za upravljanje (ISU), koji uključuje i Sistem za monitoring informacija²¹¹, kako bi se moglo pokrenuti javno nadmetanje za njegov razvoj. Funkcionalnosti će obuhvatiti i dizajn standardizovanih izvještaja. Specifikacije za ISU biće pripremljene tako da podrže poslovne procese: selekcije projekata, ugovaranja, provjere troškova, plaćanja te praćenja i evaluacije, pri čemu će se osigurati usklađenost sa standardima EU za elektronski prenos podataka utvrđenim u regulativama. S obzirom na specifična rješenja za programe Evropske teritorijalne saradnje, ova aktivnost neće obuhvatati sisteme za monitoring tih programa, koji su pokriveni inicijativom INTERACT²¹².

Rane faze razvoja biće ključne za jačanje funkcionalnosti sistema koje će odgovarati rastućim potrebama Crne Gore u upravljanju sredstvima EU. Predviđa se obuhvat čitavog procesa i budućeg izgleda ISU-a, uključujući razvoj Portala za korisnike (*Beneficiary Portal* – BP) koji će omogućiti dvosmjernu elektronsku komunikaciju između aplikanata/korisnika i upravljačkih tijela/posredničkih tijela, čime se osigurava nesmetano podnošenje i praćenje projektnih prijava. Ovo će omogućiti isključivo onlajn predaju projektne dokumentacije, ažuriranja statusa i razmjenu ključnih dokumenata, smanjujući administrativna kašnjenja i obezbjeđujući pristup informacijama u realnom vremenu za sve uključene aktere. Pored toga, tehničke specifikacije budućeg ISU-a u Crnoj Gori moraju uzeti u obzir rješenja e-uprave i smanjenje administrativnih opterećenja.

Sistem će takođe imati ugrađene automatske unakrsne provjere podnijetih informacija radi osiguranja tačnosti i sprječavanja grešaka. Ova rješenja imaće za cilj da smanje administrativno opterećenje i za korisnike i za državne organe, obezbjeđujući efikasniji i korisnicima pristupačniji proces upravljanja

²¹⁰ Predstavnik tijela zaduženog za javnu digitalnu infrastrukturu u Crnoj Gori.

²¹¹ Očekuje se da će Sistem za monitoring informacija biti dio šireg opsega ISU-a, koji se koristi za upravljanje, kao i monitoring i evaluaciju.

²¹² Pretpostavlja se da će Crna Gora učestvovati na relevantnim sastancima i diskusijama o potrebama za zajedničkim sistemom monitoringa za INTERREG nakon 2027. godine, te da će ga razviti INTERACT.

sredstvima EU. Konačne tehničke specifikacije ISU-a predviđaću potrebu za kontinuiranim nadogradnjama kako bi se osigurala interoperabilnost sa nacionalnim sistemima, uključujući povezanost sa državnom trezorom, poreskim registrima i sistemima na nivou EU. Ova poboljšanja omogućit će automatsku razmjenu dokumenata i podataka među sistemima, pomažući u ublažavanju rizika, poput dvostrukog finansiranja, i obezbjeđujući usklađenost sa revizijskim zahtjevima EU. Sistem će biti u potpunosti usklađen sa okvirom e-Kohezija i Regulativom o zajedničkim odredbama (RZO), čime će se osigurati da upravljanje fondovima u Crnoj Gori zadovoljava najnovije propise EU o transparentnosti i odgovornosti. U zavisnosti od eksternih faktora, kao što su promjenjivi regulatorni zahtjevi i razvoj novih tehnologija, specifikacije mogu predvidjeti fazno uvođenje ISU-a ili usvajanje pristupa potpune implementaciji.

Odobrene tehničke specifikacije koristiće se za sprovođenje postupka eksternog angažovanja za razvoj, implementaciju i punu uspostavu ISU-a.

5.3.1.5 Akcija 5.5. Razvoj ISU-a

Aktuelni **razvoj ISU-a** biće uslovljen novim **Regulativama** Evropske komisije za period od 2028. do 2034. godine. Faza razvoja obuhvatiće izgradnju tehničke infrastrukture ISU-a na osnovu specifikacija utvrđenih u ranijim fazama, kao i pisanje koda koji će oživjeti dizajn ISU-a. Kod će proći rigorozne testove i procese osiguranja kvaliteta kako bi se osigurala njegova otpornost i usklađenost sa specifikacijama.

Ova faza će takođe obezbijediti da sistem bude opremljen za upravljanje elektronskom razmjenom podataka između programskih tijela i korisnika, kao i između država članica i Evropske komisije, i da u potpunosti ispunjava regulatorni okvir EU.

Završetak ove Akcije zavisi od vremenskog okvira objavljivanja barem Komisijinog prijedloga za novu Zajedničku regulativu za period 2028–2034. godine. To se odnosi na to da Akcija treba da uzme u obzir zahtjeve Komisije u vezi sa:

- Podacima koji će se evidentirati i čuvati elektronski za svaku operaciju.
- Elektronskim sistemima razmjene podataka između programskih tijela i korisnika.
- Elektronskim sistemom razmjene podataka između država članica i Komisije.

5.3.1.6 Akcija 5.6. Razvoj i implementacija ISU-a

Nakon uspješnog testiranja i odobrenja, ISU će biti implementiran konfigurisanjem sistema i obukom krajnjih korisnika. Ova Akcija naglašava kontinuirane nadogradnje kako bi se sistem uskladio sa regulatornim zahtjevima i osigurao optimalan rad za sve korisnike.

Testiranje prihvatanja korisnika (UAT) biće sprovedeno kako bi se prikupile povratne informacije od korisnika za dalja poboljšanja.

5.3.1.7 Akcija 5.7. Metodologija za uspostavljanje Okvira učinka

Metodologija za uspostavljanje Okvira učinka biće razvijena na osnovu nacrtu Propisa o fondovima i nacrtu programa, kako bi se omogućilo monitoring, izvještavanje i evaluacija učinka programa tokom njihove implementacije. Na osnovu važećih propisa, Okvir učinka sastoji se od pokazatelja učinka i rezultata povezanih sa specifičnim ciljevima utvrđenim u Propisima o fondovima koji su izabrani za program, kao i prekretnica koje je potrebno dostići za pokazatelje učinka i rezultata u ustanovljenim vremenskim okvirima. Član 22(3)(d) RZO-a zahtijeva izbor pokazatelja učinka i rezultata za svaki specifični cilj (osim za specifične oblike tehničke pomoći). S obzirom na to da razvoj Okvira učinka zahtijeva da nacrti propisa i bar inicijalni nacrti programa budu dostupni, ova aktivnost je planirana da počne u četvrtom kvartalu 2027. godine. Rok bi mogao biti ranije postavljen ukoliko Izvještaj Komisije o zemlji, koji sadrži smjernice Komisije za ulaganja u fondove Kohezije politike za period 2028-2034 (takozvani Aneks D) koji je dio mehanizma Evropskog semestra, bude dostavljen crnogorskim vlastima ranijeg datuma²¹³. Okvir učinka će uzeti u obzir primjenjive makroregionalne strategije i strategije morskih slivova, kada je to prikladno.

²¹³ Molimo pogledajte Četvrto poglavlje ovog Plana aktivnosti u vezi sa vremenskim okvirom za izradu Programa.

5.3.1.8 Akcija 5.8. Uspostavljanje Sistema za monitoring i evaluaciju, uključujući uspostavljanje Odbora za monitoring (ili više njih) i Poslovnika o radu

Ova akcija će započeti procjenom trenutnog sistema monitoringa i evaluacije (M&E) i preporukama za izmjene, uključujući plan i vremenski okvir. Prije uspostavljanja institucionalne strukture, uloga i odgovornosti, pravaca izvještavanja i komunikacije, kao i skupa operativnih procedura, biće izvršena detaljna procjena stanja "kakvo jeste" s ciljem da se predlože i implementiraju prilagođavanja neophodna za usklađivanje sa zahtjevima RZO-a. Biće predložen plan akcija i vremenski okvir za njihovu implementaciju, sa mehanizmom monitoringa koji će prikazati nivo izvršenih prilagođavanja i spremnost sistema.

Ova akcija će se, između ostalog, fokusirati na uspostavljanje Odbora za monitoring na nivou programa²¹⁴ i uključiti pripremu Poslovnika o radu za Odbore za monitoring.

Krucijalno je da dizajn sistema osigura dobru koordinaciju i adekvatno osoblje za pozicije monitoringa i evaluacije, sa opisima poslova i identifikacijom dodijeljenih resursa prema organizacionim šemama relevantnih institucija. To bi trebalo uključivati osoblje sa specifičnim odgovornostima za pripremu strategije i plana evaluacije, kao i koordinaciju njihove implementacije, odvojeno od aktivnosti monitoringa.

5.3.1.9 Akcija 5.9. Razvoj Evaluacione strategije i Plana za evaluaciju programa Kohezije politike

Strategija i plan evaluacije biće razvijeni kako bi obuhvatili pripremu ex-ante evaluacije programa (ako je primjenjivo), kao i periodične i ex-post evaluacije.

5.3.1.10 Akcija 5.10. Zahtjev za pridruživanje Mreži za evaluaciju koja se sastoji od država članica odgovornih za evaluaciju Kohezije politike

Evaluaciona mreža je važan forum za diskusiju između Evropske komisije i država članica o pitanjima koja se tiču evaluacije Kohezije politike, uključujući metodološke smjernice, indikatore, planove evaluacije, napredak u vezi sa evaluacijama koje se sprovode za Evropsku komisiju i države članice, kao i rezultate evaluacije i njihovu upotrebu. Misija Mreže je takođe da olakša razmjenu iskustava i dobrih praksi između država članica kako bi se ojačala kapaciteta za evaluaciju širom Evropske unije. U očekivanju pristupanja, Crna Gora će zatražiti pristupanje Mreži za evaluaciju Kohezije politike²¹⁵.

Izveštavanje o Kohezioj politici je već postalo bezpapirno prema propisima za period 2021-2027, pri čemu stručnost u naprednim tehnikama analize podataka i korišćenju novih ISU tehnologija postaje sve važnija. Što se tiče evaluacije, prelazak na utemeljenu evaluacionu kulturu unutar Kohezije politike predstavlja odgovor na potrebu za dinamičnijim i odgovarajućim programiranjem i upravljanjem programima. Stoga, profesionalizacija stručnjaka za monitoring i evaluatora će biti važna komponenta investicija planiranih Planom za jačanje administrativnih kapaciteta.

Akcije predviđene u ovom poglavlju Plana aktivnosti **ne uključuju**:

- Izradu **procedura monitoringa i evaluacije** koje su uključene u Poglavlju 2 (Institucionalni okvir).
- **Izgradnju kapaciteta relevantnih institucija u oblastima monitoringa i evaluacije**, koje su uključene u Poglavlju 3 (Administrativni kapaciteti).

Tabela 12: Planirane akcije u okviru Poglavlja Monitoring i evaluacija

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomena	Oznaka mjerila
------------	--------------	------------	----------	-----------	-------	--------	----------	----------------

²¹⁴ Bez obzira na broj Programa u okviru Cilja 1, Crna Gora može u budućnosti odlučiti da ima jedan Odbor za monitoring. Međutim, za IPA INTERREG programe sa IPA korisnicima kojima upravlja Crna Gora, moraće da se uspostave posebni Odbori za monitoring.

²¹⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/evaluations/network_en

PLAN AKTIVNOSTI ZA POGLAVLJE 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

5.01.	Studija za uspostavljanje e-Kohezije i Informacionog sistema za monitoring.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal4	Studija za uspostavljanje e-Kohezije i ISU-a.	Indikator	Podržano od strane TP	Studija će uzeti u obzir relevantna iskustva država članica EU, kao i pristup ovoj akciji od strane drugih zemalja u regionu. Jedan od preduslova je objavljivanje prijedloga Regulativa od strane Komisije za period nakon 2027. godine.	ZM.6.01 .
5.02.	Odluka o ISU arhitekturi.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Međuinstucional ni Upravljački odbor	2026-Kvartal1	Odluka Ministarstva za evropske poslove; Ministarstva finansija/Kancelarije NAO zasnovana na preporukama uspostavljenog Međuinstucionalnog Upravljačkog odbora.	Indikator	Podržano od strane TP		ZM.6.02 .
5.03.	Detaljan plan i raspored za uspostavljanje elektronskog Informacionog sistema za upravljanje (ISU)	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	2026-Kvartal2	Plan i raspored za uspostavljanje ISU.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Pretpostavlja se da je ISU koji se uspostavlja sveobuhvatan i integrisan informacioni sistem upravljanja koji je povezan sa e-Kohezionim sistemom kao integrisani modul.	ZM.6.03 .
5.04.	Tehničke specifikacije za razvoj ISU-a.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal2	Analiza tržišta.	Indikator	Podržano od strane TP	Odobrene tehničke specifikacije će biti korišćene za raspisivanje tendera za razvoj, implementaciju i uvođenje ISU-a.	
5.04.	Tehničke specifikacije za razvoj ISU-a.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal3	Tehničke specifikacije.	Indikator	Podržano od strane TP	Odobrene tehničke specifikacije će biti korišćene za raspisivanje tendera za razvoj, implementaciju i uvođenje ISU-a.	
5.05.	Razvoj ISU-a	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	2027-Kvartal2	Izvorni kod za ISU.	Indikator		Ova akcija će biti prepuštena eksternom izvršenju(outsourcing).	
5.06.	Implementacija i puštanje u rad ISU-a	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura ; Buduće tijelo za koordinaciju; Buduće upravljačko tijelo	2027-Kvartal4	ISU korisnici obučeni.	Indikator		Ova akcija će biti prepuštena eksternom izvršenju(outsourcing).	

PLAN AKTIVNOSTI ZA POGLAVLJE 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

5.07.	Uspostavljanje okvira za praćenje učinka uključujući organizaciju seminara o trenutnom stanju i razvoju indikatora rezultata.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2027-Kvartal4	Razvijen Okvir za učinka za svaki Program.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Vremenski okvir može se predvidjeti u slučaju da su i nacrt Regulativa o fondovima i nacrt Programa / Aneks D dostupni u ranijoj fazi. Okvir učinka biće inkorporiran u Programe.	
5.08.	Uspostavljanje Sistema monitoringa i evaluacije, uključujući formiranje Odbora za monitoring (ili više njih) i Poslovnika o radu.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće upravljačko tijelo	2027-Kvartal4	Procjena trenutnog Sistema monitoringa i evaluacije, Opis Sistema monitoringa i evaluacije za Koheziju politiku, koraci i vremenski okvir za njegovo uspostavljanje.	Prekretnica	Podržano od strane TP	Pretpostavlja se da je nacrt Regulative o zajedničkim odredbama objavljen.	
5.08.	Uspostavljanje Sistema monitoringa i evaluacije, uključujući formiranje Odbora za monitoring (ili više njih) i Poslovnika o radu.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće upravljačko tijelo	2027-Kvartal4	Poslovnik o radu Odbora za monitoring.	Indikator	Podržano od strane TP	Pretpostavlja se da je nacrt Regulative o zajedničkim odredbama objavljen.	
5.08.	Uspostavljanje Sistema monitoringa i evaluacije, uključujući formiranje Odbora za monitoring (ili više njih) i Poslovnika o radu.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće upravljačko tijelo	2027-Kvartal4	Nacrt Poslovnika za uspostavljanje Odbora za Monitoring.	Indikator	Podržano od strane TP	Pretpostavlja se da je nacrt Regulative o zajedničkim odredbama objavljen.	
5.09.	Zahtjev za pridruživanje Evaluacionoj mreži koju čine predstavnici država članica odgovorni za evaluaciju Kohezije politike.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2025-Kvartal2	Zahtjev DR REGIO-u da Crna Gora pristupi Evaluacionoj mreži.	Indikator	One Evaluation Officer is appointed by the NIPAK as representatives for Montenegro in the Evaluation Network.		
5.10.	Razvoj Evaluacione strategije i Evaluacionog plana za Programe Kohezije politike.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	Biće određeno.	Evaluaciona strategija.	Indikator		Rok za Evaluacioni plan određen čl. 44.6 RZO.	
5.10.	Razvoj Evaluacione strategije i Evaluacionog plana za Programe Kohezije politike.	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	Biće određeno.	Evaluacioni plan.	Indikator		Rok za Evaluacioni plan određen čl. 44.6 RZO.	

6 Finansijsko upravljanje i kontrola

6.1 Relevantni zahtjevi Kohezione politike

Aneks 1 Plana aktivnosti predstavlja zahtjeve Kohezione politike utvrđene u Regulativi o zajedničkim odredbama (br. 2021/1060 - RZO) i drugim primjenjivim EU propisima.

Efektivna prevencija i otkrivanje nepravilnosti, uključujući duplo finansiranje, prevaru, sukob interesa, korupciju i druge ilegalne aktivnosti koje utiču na državne i finansijske interese EU, ključni su za osiguranje da se sredstva EU koja su pogrešno isplaćena ili netačno korišćena podvrgnu administrativnim i krivičnim sankcijama, kada je to primjenjivo, i da se brzo povrate. U cilju isključenja troškova koji su nastali u suprotnosti sa primjenjivim zakonom iz finansiranja Unije, kada se naplaćeni iznosi ne mogu precizno identifikovati, određivanje finansijskih korekcija (RZO, članovi 103-104 i Odluka Komisije od 14.5.2019. o utvrđivanju smjernica za određivanje finansijskih korekcija koje će biti izvršene na troškove finansirane od strane Unije zbog neusklađenosti sa primjenjivim pravilima o javnim nabavkama) može zahtijevati primjenu specifičnih principa, kriterijuma i skala (na primjer, korekcije po fiksnoj stopi) kako bi se uzela u obzir proporcionalna upotreba administrativnih resursa, u zavisnosti od prirode i ozbiljnosti kršenja primjenjivog zakona i finansijskih posljedica za budžet. Pravni sistem Crne Gore treba osigurati pravnu sigurnost za korekcije po fiksnoj stopi.

Nekoliko odredbi u Regulativi o zajedničkim odredbama (čl. 51-94-95) i EU Finansijskoj Regulativi (br. 2024/2509, član 125) su od posebnog značaja za Crnu Goru u trenutnom kontekstu implementacije sredstava EU u okviru IPA III i Agende reformi: posebno, definicija Pojednostavljenih opcija troškova (tj. jediničnih troškova, paušalnih suma i korekcija po fiksnoj stopi) pod IPA III i finansiranje koje nije povezano sa troškovima za nadoknadu troškova od strane Komisije državama članicama, što čini osnovu mehanizma za Reformu i rast. Ključno je da ovi oblici podrške, koji predstavljaju odstupanje od principa verifikacije stvarnih troškova, budu adekvatno podržani dovoljnom pravnom sigurnošću u pravnom sistemu Crne Gore, kao i adekvatnim kapacitetima kontrole i revizije. Takođe, potrebne su odgovarajuće smjernice za crnogorske kontrolore i revizore o usklađivanju koncepta "duplog finansiranja" i drugih nepravilnosti sa Pojednostavljenim opcijama troškova i finansiranjem koje nije povezano sa troškovima²¹⁶.

U RZO-u se nalaze specifična pravila o grantovima (čl. 53-57) koja dopunjuju pravila o grantovima postavljena u Poglavlju VIII Finansijske Regulative EU. U okviru zajedničkog upravljanja programima finansiranim iz Kohezione politike, PRAG procedure²¹⁷ više neće biti primjenjive, te će se stoga primjenjivati specifična nacionalna pravila za upravljanje programima granta, uključujući i nabavke od strane korisnika granta koji nijesu podložni zakonodavstvu o javnim nabavkama.

Osiguranje održivosti EU podrške je zahtjev koji je ugrađen u koncept dobrog finansijskog upravljanja utvrđenog u Finansijske Regulative EU (čl. 56) i ponovo naglašen u RZO-u (čl. 69). RZO takođe uključuje specifična pravila o trajnosti operacija koje obuhvataju ulaganja u infrastrukturu ili produktivna ulaganja (čl. 65).

²¹⁶ Na ovu temu: Smjernice Komisije o upotrebi pojednostavljenih opcija troškova unutar Evropskih strukturalnih i investicionih fondova (ESI) – Revizija (2021/C 200/01) Uputstvo o pojednostavljenim opcijama troškova (POT): Fiksna finansiranja, Standardne skale jediničnih troškova, Paušalni iznosi (prema članu 67. i 68, 68a i 68b Regulative (EU) br. 1303/2013, članu 14. Uredbe (EU) br. 1304/2013 i članu 19. Regulative (EU) br. 1299/2013) Revizija nakon stupanja na snagu Regulative (EU, Euratom) 2018/1046 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0527\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0527(02)) – vidi Poglavlje 5 o reviziji i kontroli; Bilješka Komisije o dvostrukom finansiranju u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Ref. Ares(2023)845411 -06022023 <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSOO/Pojasnilo-in-interpretacija-sluzb-Evropske-komisije-glede-dvojnega-financiranja-pri-Mehanizmu-za-okrevanje-in-odpornost.pdf>

²¹⁷ <https://wikis.ec.europa.eu/display/ExactExternalWiki/ePRAG>

Od izuzetnog je značaja pravni okvir EU za zaštitu finansijskih interesa EU, što se posebno odnosi na Direktive EU (pošto ih je potrebno prenijeti u nacionalno zakonodavstvo). “Direktiva EU o zaštiti uzbunjivača” 2019/1937 je jednom izmijenjena 2020, 2022. i 2023. godine, a tri puta u 2024. godini²¹⁸.

6.2 Procjena trenutne situacije²¹⁹

6.2.1 Finansijska podrška iz Fondova

6.2.1.1 Iskustvo u odabiru projekata i upravljanju grantovima

Crna Gora ima određeno iskustvo u implementaciji grant šema kako pod indirektnim tako i pod zajedničkim upravljanjem.

Za indirektno upravljanje IPA programima, dvije ugovorne institucije su aktivne u okviru IPA II i IPA III: CFCU/Ministarstvo finansija i Ministarstvo javnih radova (MJR). U okviru IPA III, pomenute institucije su uspostavljene kao Posrednička tijela za finansijsko upravljanje (PTFU). Takođe, uspostavljena je jedna nova institucija kao PTFU pod IPA III – Agencija za zapošljavanje Crne Gore. I CFCU i MJR imaju iskustvo u upravljanju grantovima kroz godišnje programe.

CFCU je odgovoran za administrativnu i finansijsku implementaciju većine grant šema/ugovora. Do sada (jul 2024), CFCU je objavio pozive za dostavljanje prijedloga za 10 grant šema u okviru godišnjih IPA programa (AAP) prema ograničenim procedurama, što je rezultiralo zaključenjem 106 ugovora o grantu, dok su 2 ugovora potpisana kao direktne dodjele sredstava. Pored toga, u okviru PGS programa između korisnika IPA, CFCU je objavio pozive za dostavljanje prijedloga za 4 grant šeme prema ograničenim procedurama i 2 grant šeme prema otvorenim procedurama, što je dovelo do zaključenja 45 ugovora o grantu – čime je ukupno zaključeno 153 ugovora o grantu.

CFCU upravlja grant šemama na transparentan način pružajući detaljne informacije potencijalnim aplikantima u skladu s PRAG-om, kontinuiranim vođenjem korisnika granta putem obuka i online konsultacija, te osiguravanjem objavljivanja odobrenih grantova i vidljivosti akcija.

Odabir projekata se do sada vršio prema proceduri ex-ante kontrole koju je sprovodila Delegacija EU²²⁰.

Upravljanje ugovorima o grantovima uključuje planirane administrativne i terenske kontrole (OTSC) u bliskoj saradnji sa odgovarajućim resornim ministarstvima, kako bi se verifikovale aktivnosti koje su sprovedene i rezultati koji su isporučeni u okviru svakog ugovora o grantu. Dodatno, redovne procjene rizika se sprovode kako bi se utvrdilo da li su potrebne dodatne terenske provjere, tokom kojih se verifikuju originalni prateći dokumenti i fizički dokazi o isporuci. Poštovanje svih primenljivih pravila i uspešno završavanje projekata, uključujući održivost, je očigledno osigurano.

Iako je Ministarstvo javnih radova prvenstveno usmjerena na projekte javne infrastrukture finansirane kroz IPA, u okviru programa IPA II DAP 2016 realizovala je grant šeme koje se sastoje od 10 ugovora koji su uspješno potpisani i implementirani.

Što se tiče INTERREG programa, Crna Gora je učestvovala u 3 transnacionalna i 2 trilateralna programa u periodu 2014-2020. Za period 2021-2027, Crna Gora prvi put učestvuje u još dva transnacionalna programa. Pored toga, u okviru Interreg programa, funkcija kontrolora je uspostavljena u CFCU, tako da postoji iskustvo u upravljanju grantovima u smislu verifikacije troškova.

Na osnovu verifikacije troškova od strane nacionalnih kontrolnih tijela u zemljama učesnicama, CFCU je odgovoran za donošenje konačne odluke i isplatu troškova koje snose korisnici iz Albanije i Kosova u skladu sa programom i nacionalnim propisima. Svi troškovi su do sada sertifikovani u skladu sa pravilima i rokovima, i nijesu uočena kašnjenja u realizaciji ili kvalitetu radova. U okviru Interreg programa, verifikacija troškova je do sada sprovedena za 100% svih crnogorskih korisnika, kao i kroz 100% terenskih verifikacija,

²¹⁸ Prečišćeni tekst: Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. godine o zaštiti lica koja prijavljuju kršenja zakona Unije <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/2024-12-30>

²¹⁹ Relevantne informacije o trenutnim kapacitetima ljudskih resursa biće predstavljene u poglavlju Jačanje administrativnih kapaciteta.

²²⁰ Podaci i analiza o stopama odbijanja i suspenzije navedeni su u Aneksu I Plana aktivnosti.

pri čemu se provjerava originalna dokumentacija i vidljivost projekta. Štaviše, dokumenti za upravljanje zasnovani na riziku se razvijaju za sve programe pod vođstvom UPT.

6.2.1.2 *Iskustvo u implementaciji finansijskih instrumenata EU*

Do sada nije stečeno iskustvo u upotrebi EU finansijskih instrumenata definisanim članom 2 RZO-a.

6.2.1.3 *Održivost podrške EU*

Poglavlje IPA Priručnika o procedurama koje se odnosi na monitoring, postavlja proceduru za monitoring održivosti u IPA III, kako je definisano Ugovorom o partnerskom finansijskom okviru, član 3(g)²²¹. Održivost IPA podrške se prati pod svim metodama implementacije od strane Nacionalnog IPA koordinatora – Ureda za podršku, kao i od strane Upravljačkih tijela i PTUP-ova pod indirektnim upravljanjem. Odgovornost za osiguranje održivosti akcija finansiranih iz IPA sredstava ostaje sve dok se program pod kojim je ugovor implementiran ne zatvori ili do roka navedenog u samom ugovoru. U slučaju da rezultati više nijesu prisutni ili se ne koriste za predviđenu svrhu, ili uopšte, mogu se primijeniti korektivne mjere uključujući finansijske korekcije, uključujući i od strane Komisije na osnovu Ugovora o partnerskom finansijskom okviru, član 43(2)(c).

Rezultati provjera održivosti se komuniciraju IPA Monitoring Komitetu, IPA Sektorskim odborima za monitoring, kao i EK, RT, NAO, UPT, PTFU i bilo kojem drugom relevantnom tijelu.

6.2.1.4 *Zanje i iskustvo u implementaciji nacionalnog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki*

Prema nalazima Godišnjeg izvještaja EK za 2024. godinu, pravni okvir u području javnih nabavki je dobro usklađen sa pravnim aktima EU u ovoj oblasti, tj. sa Direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU, kao i Direktivom 2007/66/EZ, koja reguliše pravnu zaštitu u procedurama javnih nabavki. Elektronski sistem javnih nabavki, koji je u funkciji od 1. januara 2021. godine, pokriva 100% procedura javnih nabavki sprovedenih u zemlji i cijeli ciklus nabavke (od dostavljanja ponuda do zaključenja ugovora), što značajno doprinosi poboljšanju transparentije, efikasnosti i isplativosti u procedurama javnih nabavki. Javna Ugovorna tijela imaju znanje i iskustvo s nacionalnim zakonodavstvom i procedurama javnih nabavki, osim ugovornih tijela unutar sistema indirektnog upravljanja IPA koja koriste PRAG procedure i do sada su imala ograničeno ili nijesu imala nikakvo iskustvo s nacionalnim javnim nabavkama²²².

6.2.2 *Sistem kontrole i upravljanja*

6.2.2.1 *Iskustvo u verifikacijama upravljanja*

Verifikacije upravljanja u indirektnom upravljanju sprovode oba PTFU-a, tokom implementacije projekata/ugovora, kao administrativne i provjere na licu mjesta. Administrativne kontrole se vrše na 100% prijavljenih troškova, što znači da su svi rashodi pregledani kako bi se osigurala usklađenost sa propisima i smjernicama.

Verifikacije na licu mjesta (OTSV) podrazumijevaju fizičke inspekcije i verifikacije na lokaciji projekta. One mogu biti planirane i neplanirane. Njihova učestalost i dinamika zavise od vrste ugovora i nivoa rizika. Na primjer, za ugovore o nabavci, OTSV se poklapa s privremenim prijemom isporuka i uvijek se sprovodi u svrhu izdavanja sertifikata o privremenom prijemu. Za ugovore o uslugama, OTSV se vrši jednom tokom trajanja ugovora, obično u skladu sa pružanjem usluge u akciji, poput obuka. Za ugovore o grantovima, OTSV se obično vrši prije isplate kako bi se ocijenili rezultati i učinci u odnosu na ciljeve i svrhe projekta.

Projekti/ugovori/troškovi koji će biti uključeni u plan OTSV-a biraju se na osnovu analize procjene rizika sljedećih faktora rizika:

- finansijski faktori: vrijednost ugovora (obično se biraju ugovori s najvećom vrijednošću); tip ugovora (zbog njihove složenosti, ugovori o radovima ili grantovima mogu biti odabrani); dovoljno napretka u implementaciji za sprovođenje provjera na licu mjesta (npr. izvršene isplate i prijavljeni troškovi);

²²¹ 'Održivost IPA III podrške' označava stepen u kojem se rezultati koji su generisani i na koje je finansijska podrška direktno uticala nastavljaju ili će se vjerovatno nastaviti i nakon završetka perioda implementacije aktivnosti.

²²² Shodno tome, mjere za jačanje kapaciteta su predviđene u okviru Mape puta o jačanju administrativnih kapaciteta planirane u okviru Poglavlja 3 ovog ažuriranog Plana aktivnosti.

- spoljni faktori: informacije o bilo kojem potencijalnom riziku u implementaciji ili nepravilnostima; informacije o specifičnim ugovorima, uključujući zaključke bilo kojih revizija; informacije o prethodnim provjerama na licu mjesta koje su sprovedene (obično kako bi se odabrali ugovori za koje OTSV još nije izvršen);
- operativni faktori: broj ugovora kojima upravlja jedan menadžer ugovora u Ugovornom tijelu (menadžer ugovora s većim brojem ugovora za istog korisnika, jer se povećava rizik od grešaka kod većeg broja ugovora); rokovi realizacije ugovora (obično kada ističe period implementacije).

6.2.2.2 Uspostavljen sistem za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti, kao i mjere i procedure za borbu protiv prevara

Crna Gora preduzima sve potrebne mjere za zaštitu finansijskih interesa EU. Procedure za upravljanje nepravilnostima sprovode sve vlasti i strukture tokom svih faza upravljanja nepravilnostima: prevencija nepravilnosti, otkrivanje nepravilnosti, postupci praćenja (npr. postupci utvrđivanja nepravilnosti), postupci po utvrđenim nepravilnostima (npr. povraćaji), izvještavanje o nepravilnostima i postupci praćenja po prijavljenim nepravilnostima.

Svi službenici zaduženi za nepravilnosti i njihovi zamjenici su imenovani u svim tijelima koja su zadužena za implementaciju sredstva EU kako bi se osigurala usklađena i koherentna institucionalna praksa u vezi sa izvještavanjem o nepravilnostima. Samostalno odeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarija) je osnovana unutar Ministarstva finansija. Sve utvrđene nepravilnosti bilježe ovlašćena tijela u Sistem za upravljanje nepravilnostima (IMS) kojim upravlja Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF). Takođe, usvojen je sistem zaštite uzbunjivača.

6.2.2.3 Uspostavljena procedura za nadzor rada i učinka Posredničkih tijela i Godišnjih upravljačkih deklaracija od strane IPA III upravljačkih tijela

Prema IPA III i u skladu sa propisanim procedurama, Upravljačko tijelo je odgovorno za sveukupno upravljanje programima i nadzor rada Posredničkih tijela za upravljanje politikom i učinak Posredničkih tijela za finansijsko upravljanje. UPT mora obezbijediti uvjerenje NAO-u o efikasnom funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole na nivou UPT, PTFU-ova i PTUP-ova izdavanjem godišnje deklaracije o upravljanju. Međutim, do sada je stečeno samo ograničeno iskustvo jer je implementacija IPA III još uvijek u ranoj fazi.

Godišnju deklaraciju o upravljanju za svaki program provjerava Revizorsko tijelo koja treba da uporedi tvrdnje navedene u godišnjoj deklaraciji o upravljanju sa rezultatima svog revizionog rada, kako bi se uvjerila da nema razlika ili nesaglasnosti. Stoga se očekuje da su sve tvrdnje uključene u godišnje deklaracije o upravljanju za svaki godišnji ili višegodišnji program koji se sprovodi indirektnim upravljanjem od strane Crne Gore konvergentne i usklađene sa radom Revizorskog tijela. Godišnja deklaracija o upravljanju treba da pruži dokaze o funkcionisanju sistema upravljanja i kontrole uspostavljenog za programe kojima se upravlja indirektno, čime se obezbjeđuju neophodne garancije u vezi sa legalnošću i regularnošću osnovnih transakcija, korišćenjem sredstava za predviđene namjene, kao i adekvatnošću, potpunosti i tačnošću informacija datih u godišnjim računima i godišnjim finansijskim izvještajima ili izjavama.

6.2.2.4 Planiranje budžeta

Budžet planira Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje pod kontrolom Posredničkog tijela za upravljanje politikama i Upravljačkog tijela.

6.2.2.5 IskustvoTijela za računovodstvo (Nacionalni fond)

Nacionalni fond postoji od IPA I. Od decembra 2017. godine, Nacionalni fond je jedna od dvije jedinice unutar NAO Direktorata i odgovoran je za dužnosti i obaveze finansijskog upravljanja u vezi sa Nacionalnim fondom/Tijelom za računovodstvo. Stoga, postoji značajno iskustvo, koje će se primijeniti i dalje razvijati pod IPA III kako bi se osiguralo solidno finansijsko upravljanje za sve IPA programe koji se sprovode indirektnim upravljanjem. Trenutno, pod IPA III, Upravljačka tijela, Posrednička tijela za finansijsko upravljanje i Tijelo za računovodstvo imaju pristup, sa različitim nivoima dozvola, finansijskim informacijama koje su pohranjene u IPA APP.

Iskustvo Nacionalnog fonda/Tijela za računovodstvo obuhvata sljedeće oblasti:

- Finansijsko upravljanje IPA programima pod indirektnim upravljanjem;
- Zahtjev za sredstva pod Programima podrške budžetu u skladu sa relevantnim Finansijskim ugovorima;
- Održavanje posebnih EUR bankovnih računa za IPA programe (Crna Gora koristi EUR kao svoju nacionalnu valutu);
- Finansijsko predviđanje;
- Priprema i dostavljanje Zahtjeva za sredstva Komisiji;
- Odobranje i osiguravanje prenosa sredstava relevantnim IPA tijelima (PTFU) za izvršavanje uplata izvođačima/korisnicima grantova;
- Priprema i dostavljanje relevantnih finansijskih izvještaja Komisiji;
- Upravljanje povratima od izvođača/korisnika grantova;
- Vraćanje sredstava u budžet Unije nakon naloga za povraćaj sredstava od strane Komisije;
- Planiranje nacionalnog budžeta kako bi se osiguralo nesmetano planiranje nacionalnog sufinansiranja i premošćivanja finansija u slučaju kašnjenja prenosa sredstava od strane Komisije;
- Održavanje sistema obračunskog računovodstva kako bi se omogućile tačne, potpune i pouzdane informacije na vrijeme;
- Zatvaranje programa; itd.

6.2.2.6 *Iskustvo Revizorskog tijela u sprovođenju sistemskih revizija, revizija operacija i revizija računa, kao i priprema godišnjih revizorskih mišljenja i godišnjih izvještaja revizorske kontrole*

Revizorsko tijelo (RT) Crne Gore²²³ funkcionalno je nezavisno od svih aktera u sistemu upravljanja i kontrole EU fondova i ima opsežno iskustvo u reviziji IPA programa. U okviru IPA I, RT je sprovodila sistemske revizije i revizije operacija pod Komponentama III i IV. Pod IPA II, RT provodi revizije i priprema Godišnje izvještaje o kontroli i Godišnja mišljenja o reviziji za sljedeće IPA II programe: Godišnje nacionalne akcione programe za godine 2014, 2016, 2017, 2018 i 2020; Sektorski operativni program za Crnu Goru za zapošljavanje, obrazovanje i socijalne politike za period 2015-2017; programe prekogranične saradnje sa Albanijom i Kosovom; kao i IPARD II program. Pod IPA III, dosad su potpisani finansijski sporazumi za godišnje akcione programe 2021, 2022, 2023 i 2024, sektorske operativne programme, programe prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija i Crna Gora – Kosovo, kao i za IPARD III program. Sistemske revizije Revizorskog tijela su sprovedene tokom 2024. godine, te planirane za drugu polovinu 2025. Učestalost i obim sistemskih revizija odlučuje se na osnovu procjene rizika Revizorskog tijela.

Prilikom sprovođenja uzorkovanja u cilju revizije transakcija/operacija, Revizorsko tijelo primjenjuje sljedeće metodologije uzorkovanja (u skladu sa revizionim priručnikom i smjernicama EK):

- statističko uzorkovanje - uzorkovanje po monetarnim jedinicama – standardni pristup;
- ne-statističko uzorkovanje - male populacije (slučajni izbor, neslučajni izbor), na osnovu profesionalnog suda Revizorskog tijela, u skladu sa međunarodno prihvaćenim revizionim standardima i u svim slučajevima kada je broj transakcija za obračunsku godinu mali i stoga nedovoljan za primjenu statističke metode.

Revizije računa sprovele su se za svaku obračunsku godinu. Revizorsko tijelo verifikuje potpunost, tačnost i istinitost iznosa deklariranih u računima, uzimajući u obzir i rad na sistemskim revizijama sprovedenim na Nacionalnom fondu (verifikacija pouzdanosti računovodstvenog sistema Nacionalnog fonda (NF) i, na osnovu uzorka, tačnost troškova povučenih iznosa i iznosa koji su povraćeni zabilježenih u računovodstvenom sistemu NF kao i revizije operacija.

6.2.2.7 *Organizovanje finansijskog upravljanja i isplata IPA sredstava od strane Tijela za računovodstvo i Ugovornih tijela/Posredničkih tijela za finansijsko upravljanje*

Sistem plaćanja za upravljanje IPA sredstvima u Crnoj Gori je strukturiran na način da se za svaki program/finansijski sporazum/budžetsku stavku upravljanu indirektnim upravljanjem otvaraju posebni bankovni računi. IPA računima se upravlja kroz Strukturu upravljanja, a EU sredstva su na njima dostupna.

²²³ Ne odnosi se na Državnu revizorsku instituciju Crne Gore.

Svi MF-NF IPA računi funkcionišu na principu dvostrukog potpisa – dva potpisa na svakom dokumentu koji se odnosi na transakcije vezane za MF-NF IPA račune.

U skladu sa odredbama FWA/FFPA o funkcijama i odgovornostima finansijskog upravljanja i razdvajanju dužnosti između relevantnih IPA jedinica, primarna odgovornost Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje (PTFU) odnosi se na implementaciju ugovora pod indirektnim upravljanjem, uključujući javne nabavke, ugovaranje, plaćanja i izvršenje, u skladu sa principom dobrog finansijskog upravljanja i osiguranjem legalnosti i regularnosti nastalih troškova. Upravljačka tijela/PTFU su odgovorna za plaćanja izvođačima/korisnicima grantova za ukupan iznos, uključujući sufinansiranje EU i nacionalno sufinansiranje. UGT/PTFU planiraju nacionalno sufinansiranje unutar nacionalnog budžeta i ovaj dio finansiranja je dostupan kroz relevantne programe PTFU-a. S druge strane, Tijelo za računovodstvo je odgovorno za osiguranje doprinosa EU. U ovom kontekstu, svaki put kada se izvrši plaćanje izvođaču/korisniku granta, EU udio sredstava se prenosi sa odgovarajućeg IPA računa u državni budžet kako bi se omogućila uplata od strane PTFU-a. Detaljne procedure, uključujući korake, rokove i odgovorne strane, od prijema fakture/zahtjeva za plaćanje do izvršenja plaćanja, propisane su u Priručniku o procedurama, a ovaj proces se prati uz pomoć detaljnih kontrolnih lista za svaku vrstu plaćanja i drugih pratećih dokumenata koje treba da čuva i PTFU i Tijelo za računovodstvo. Na taj način, obezbjeđuje se detaljan revizorski trag finansijskih transakcija.

6.2.2.8 Nalazi revizora EK o sistemu upravljanja i kontrole pod IPA III (AAP 2021, PGS MNE-AL 2021-2027 i PGS MNE-KOS 2021-2027)

Prema posljednjem relevantnom praćenju otvorenih nalaza iz završnog izvještaja revizije vezanog za pregled zahtjeva Crne Gore za povjeravanje zadataka implementacije budžeta u okviru operativnih programa IPA III - Ares(2023)7742407 od 14.11.2023. godine – provjera u maju 2024. godine, koje se odnosi na Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2021, programe prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo 2021-2027 i Crna Gora-Albanija 2021-2027, u vezi sa sistemom upravljanja i kontrole, glavni nalazi obuhvataju pitanja vezana za ljudske resurse i IT bezbjednost, posebno usklađenost nacionalnih IT bezbjednosnih procedura sa ISO 27002 standardom. Nakon rješavanja svih nalaza implementacijom odgovarajućih korektivnih mjera, Komisija je povjerila crnogorskim vlastima izvršenje budžetskih zadataka u okviru tri pomenuta programa.

6.2.3 Finansijsko upravljanje i javna interna finansijska kontrola

6.2.3.1 Iskustvo u pripremanju Zahtjeva za sredstva Evropskoj komisiji

Prema FWA/FFPA, NAO je odgovoran za pripremu i dostavljanje Zahtjeva za sredstva (ZzS) Evropskoj komisiji. Tako, NAO/Upravljačka struktura je odgovorna za pravilno planiranje/prognoziranje i pravovremeno dostavljanje ZzS-a Evropskoj komisiji kako bi se obezbijedile neprekidne uplate izvođačima/korisnicima grantova i izbjegao gubitak sredstava usljed približavanja rokova za plaćanje (u slučaju godišnjih akcionih programa) ili automatskog ukidanja (u slučaju višegodišnjih akcionih programa).

Dva puta godišnje (u januaru i julu) Upravljačka struktura priprema finansijske prognoze i projekcije vjerovatnih zahtjeva za plaćanje, koje uključuju prognoze dostavljanja Zahtjeva za sredstva (ZzS) Evropskoj komisiji. Međutim, treba napomenuti da se dostavljanje zahtjeva za sredstva za sve IPA II programe, osim za IPARD II²²⁴, između ostalog, podvrgava analizi likvidnosti i finansijskoj prognozi. Kao rezultat toga, od IPA I, stečeno je opsežno iskustvo u pripremi i dostavljanju zahtjeva za plaćanje. Pod IPA II, NAO/Upravljačka struktura pripremila je i dostavila 98 Zahtjeva za sredstva Delegaciji Evropske Unije/EK. Što se tiče IPA II programa koji se upravljaju indirektnim upravljanjem, u prosjeku se dostavlja 12 ZzS-a po kalendarskoj godini. Treba napomenuti da Crna Gora upravlja sa 10 IPA programa (7 godišnjih akcionih programa, 1 višegodišnjim operativnim programom, 2 programa prekogranične saradnje - za koje se ugovori potpisuju godišnje - i 1 IPARD program). Prosječna stopa suspenzije iznosi oko 20% od ukupnog broja dostavljenih ZzS-a, većinom zbog tehničkih problema, kao što su odsustvo potpisanog sporazuma o implementaciji/operativnog sporazuma, odsustvo originalnog obrasca za finansijsku identifikaciju i/ili

²²⁴ Za IPARD II, zahtjevi za sredstva se podnose istovremeno sa tromjesečnim izjavama o troškovima, tako da se zahtjevi za sredstva podnose kvartalno.

bankovnog mandata, neusaglašenost između podataka dostavljenih u ZzS-u i podataka unijetih u IPA APP sistem²²⁵, itd.

6.2.3.2 *Iskustvo sa finansiranjem koje nije povezano sa troškovima*

Crna Gora je stekla iskustvo u upravljanju programima podrške budžetu po sektorima koji su orijentisani na rezultate i gdje su isplate Komisije uslovljene postizanjem određenih ciljeva. U okviru IPA II finansijske perspektive, realizovana su tri programa podrške budžetu po sektorima u sljedećim oblastima: integrisano upravljanje granicama, reforme javne uprave i upravljanje javnim finansijama, kao i podrška u borbi protiv krize izazvane COVID-19. Od dostupnih 75 miliona EUR za podršku budžetu, oko 91% je iskorišćeno, što predstavlja zadovoljavajući nivo rezultata. Na osnovu definisanih rezultata/indikatora, akcione planove sastavljaju relevantna ministarstva, koja se dalje sprovode i prate kako bi se postigli definisani ciljevi i izvršilo o ispunjavanju ciljeva.

6.2.3.3 *Iskustvo u pripremanju metodologija za doprinose Unije zasnovane na troškovnim jedinicama, paušalnim iznosima i fiksnim stopama.*

Ugovorna tijela/PTFU-ovi (Ministarstvo javnih radova i CFCU) nemaju iskustvo u određivanju metodologija za doprinose Unije zasnovane na troškovima, paušalnim iznosima i fiksnim ratama.

6.2.3.4 *Interna revizija EU sredstava u Crnoj Gori*

Interna revizija u javnom sektoru Crne Gore regulisana je Zakonom o upravljanju i internim kontrolama (Službeni list Crne Gore br. 075/18 od 23.11.2018. godine). Prema Uredbi o uspostavljanju interne revizije u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore br. 134/22 od 07.12.2022. godine), Uredbi o detaljnijoj organizaciji indirektnog upravljanja za implementaciju finansijske podrške Unije u okviru Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III) (Službeni list Crne Gore br. 77/23 od 28.07.2023. godine) i Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija (najnovija verzija od decembra 2023. godine), interna revizija sredstava EU je centralizovana i sprovodi je Jedinica unutrašnje revizije (IAU) za EU fondove, koja je odeljenje unutar Ministarstva finansija. IAU za EU fondove sprovodi revizije programa/projekata koji su u potpunosti ili djelimično finansirani sredstvima EU pretpristupne podrške unutar državnih administrativnih tijela koji čine strukturu za nezavisno upravljanje pretpristupnim sredstvima (tzv. IPA tijela), sa ciljem pružanja nezavisnog i objektivnog osiguranja o adekvatnosti i efikasnosti upravljačkih sistema, upravljanju rizikom i unutrašnjim kontrolama (izuzev sektora poljoprivrede).

IAU EU fondova ima potrebnu organizacionu nezavisnost, koja je garantovana Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija. Šef odjeljenja direktno izvještava ne samo ministru finansija, već i Nacionalnom službeniku za ovjeravanje (NAO). Vlada Crne Gore usvojila je izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija Odlukom br. 10-430/24-7254/2, koja je stupila na snagu 3. januara 2025. Prema revidiranom dokumentu, odjeljenje se sada sastoji od sljedećih pozicija: Šef odjeljenja, dva Viša unutrašnja revizora (gdje je pozicija Mlađeg unutrašnjeg revizora ukinuta i zamijenjena Višim unutrašnjim revizorom) i jednog Visokog unutrašnjeg revizora. Popunjavanje ove pozicije je prioritet postavljen u planu zapošljavanja odjeljenja, kao i u planu kadrova Ministarstva finansija. Svi unutrašnji revizori u odjeljenju su sertifikovani unutrašnji revizori javnog sektora sa opširnim iskustvom kako u reviziji, tako i u IPA. Oni redovno učestvuju u obukama koje organizuje Uprava za ljudske resurse u saradnji sa Ministarstvom finansija – Direktorat za centralnu harmonizaciju, a razvoj unutrašnjih kontrola je dio kontinuiranog profesionalnog usavršavanja unutrašnjih revizora u javnom sektoru, uključujući obuke koje organizuje AFCOS.

Godišnji plan za 2025. predviđa sprovođenje 7 revizija, uz dodatne dane za *ad hoc* revizije koje mogu nastati tokom godine, kao i učešće u obukama. Tokom faze planiranja, šef unutrašnje revizije je uzeo u obzir strategije koje je pripremio Revizorsko tijelo i plan za kontrolu na licu mjesta koju sprovodi NAO. U saradnji sa NAO-m, određene su revizije koje će sprovesti unutrašnja revizija u 2025. godini kako bi se osiguralo što je moguće veće pokrivanje.

Izveštaji i nalazi unutrašnje revizije dostavljaju se Nacionalnom službeniku za ovjeravanje (NAO), šefu jedinice (ministra finansija), kao i šefu državnog upravnog organa koji je bio predmet revizije.

²²⁵ Što će takođe obuhvatiti IPA III.

6.2.4 Podnošenje i ispitivanje računa i finansijskih korekcija, nacionalno sufinansiranje

6.2.4.1 *Iskustvo sa korektivnim mjerama za ozbiljne nedostatke u sistemima upravljanja i kontrole*

Crna Gora do sada nije imala ozbiljnih nedostataka u sistemu upravljanja i kontrole IPA, osim povremenih problema sa kadrovima zbog fluktuacije IPA osoblja. Međutim, sistem upravljanja i kontrole koji se odnosi na IPA programe u Crnoj Gori podložan je konstantnim pregledima od strane Upravljačke strukture NAO-a, koji uključuju administrativne preglede i kontrole na licu mjesta (OTSC) u skladu sa planom OTSC-a koji se priprema na kraju svake godine za narednu godinu, kao i proces pripreme Godišnje upravljačke deklaracije. Nadzor nad radom i učinkom Posredničkih tijela takođe obavljaju UPT (u okviru IPA III). Dodatni pregledi sistema upravljanja i kontrole vrše se od strane Odsjeka unutrašnje revizije, Revizorskog tijela i revizora Evropske komisije.

Za novoformirane institucije, ex-ante procjena usklađenosti njihovog sistema upravljanja i kontrole je povjerena nezavisnim eksternim revizorima. Uspostavljeni su odgovarajući mehanizmi za procjenu upravljanja rizikom i upravljanja nepravilnostima. Mjere za ublažavanje rizika odobrava i prati NAO/Upravljačka struktura, uključujući i u vezi sa zaključcima sistema i preporukama iz relevantnih revizorskih izvještaja. Takođe, osigurana je pravilna i pravovremena evaluacija postojećih procedura.

6.2.4.2 *Iskustvo u pripremanju zahtjeva za povjeravanjem implementacije budžeta EU*

Nacionalne IPA strukture u Crnoj Gori imaju značajno iskustvo u pripremi paketa akreditacije/povjeravanja i uvjeravanja o spremnosti sistema za implementaciju IPA programa. Ovi procesi uključuju definisanje pravnog okvira, usvajanje međuinstitucionalnih ugovora, pripremu i usvajanje procedura, kao i davanje određenih garancija kroz ocjenu institucionalnog okvira potrebnog za uspješnu implementaciju IPA programa, u skladu s potpisanim ugovorima između Evropske komisije i Crne Gore. Iskustvo je stečeno kroz IPA I 2007-2013 i IPA II 2014-2020. Pripremljeni su akreditacioni paketi za višegodišnje operative programe, godišnje akcione programe, PGS programe i IPARD mjere unutar relevantnih IPA perspektiva. Unutar IPA III perspektive, zahtjevi za povjerenje za dva godišnja akciona programa 2021. i 2024. i PGS programe 2021-2027 su dostavljeni EK. Trenutno je u toku priprema zahtjeva za povjeravanje za dva višegodišnja operativa programa pod IPA III. Priprema akreditacionog paketa za Mjeru 4 programa IPARD III je u završnoj fazi, gdje Upravljačka struktura u Ministarstvu finansija ima koordinirajuću ulogu. Pored toga, Upravljačka struktura ima iskustvo u aktivnostima za akreditovane mjere u okviru programa IPARD II prema programu IPARD III (dio pojednostavljenog paketa garancija za povjeravanje programa IPARD III).

6.2.4.3 *Iskustvo sa finansijskim korekcijama sredstava EU*

Iskustvo UGT/PTFU-a sa finansijskim korekcijama uglavnom se odnosi na korekcije koje su napravljene na osnovu neoprihvatljivih troškova. Tokom verifikacije troškova, koja se vrši za 100% nastalih/deklariranih troškova prema ugovorima/projektima, UGT/PTFU-e provjeravaju prihvatljivost troškova, a ukoliko se neki troškovi pokažu kao neprihvatljivi, finansijska korekcija se odmah vrši, odnosno troškovi se ne prihvataju i isplata za takve troškove se ne vrši (nepravilnosti se evidentiraju u IMS bazi podataka). Pored toga, sva relevantna tijela u sistemu indirektnog upravljanja (uključujući RT i unutrašnju reviziju) obavljaju provjere nad Upravljačkim tijelima/PTFU-ima. U slučaju nalaza sa finansijskim posljedicama, finansijske korekcije vrše UPT/PTFU (ukoliko su nalazi prihvaćeni) na način da se priznati neprihvatljivi troškovi isključuju iz finansiranja tokom trajanja projekta (npr. na narednom izvještavanju vrši se odbitak) ili kroz postupak povrata u slučaju da je projekat završen.

Još nema iskustva sa finansijskim korekcijama po fiksnoj stopi.

6.2.4.4 *Relevantni nalazi revizije o podnošenju i ispitivanju računa i finansijskim korekcijama u okviru IPA*

Godišnji finansijski izvještaji koje priprema NAO/Upravljačka struktura i koji se dostavljaju Evropskoj komisiji za sve programe kojima se upravlja indirektno podložni su reviziji Revizorskog tijela.

Što se tiče revizija koje sprovodi Revizorsko tijelo u cilju ocjene godišnjih finansijskih izvještaja za IPA II programe - godišnje, višegodišnje i programe prekogranične saradnje, do sada nijesu izvršene finansijske korekcije. Međutim, nalazi Revizorskog tijela uglavnom su se odnosili na način na koji su podaci predstavljeni i na različite interpretacije podataka koji se dostavljaju u finansijskim izvještajima, imajući u vidu da ne postoje detaljna uputstva za finansijske izvještaje, već samo obrazac koji je dio finansijskih

ugovora. U tom smislu, svaki put kada postoji razlika u tumačenju ili razumijevanju, traže se pojašnjenja od Evropske komisije kako bi se proces finansijskog izvještavanja poboljšao koliko je god moguće.

Što se tiče IPARD programa, finansijske korekcije izvršene su tokom postupka prihvatanja računa od strane Evropske komisije, na osnovu nalaza RT u reviziji računa za navedene godine. Na primjer, finansijski izvještaji za IPARD II program za godine 2018, 2021. i 2022. ocijenjeni su od strane Evropske komisije kao potpuni, tačni i istiniti bez finansijskih korekcija. S druge strane, finansijski izvještaji za IPARD II program za godine 2019. i 2020. sadržavali su finansijske korekcije. Kako je DG AGRI zaključio da dio troškova koje je Crna Gora prijavila za fiskalnu 2020. godinu nije bio u skladu sa sektorskim sporazumom, finansijska korekcija izračunata je na osnovu ekstrapolisanog procenta greške. Očekuje se ocjena Komisije o godišnjim računima za IPARD II za 2023. godinu.

6.2.4.5 *Iskustvo sa budžetskim obavezama za doprinose nacionalnog sufinansiranja potrebnog na osnovu IPA*

U skladu sa Sporazumima o finansiranju, gotovo svaki program kojim se upravlja putem indirektnog upravljanja zahtijeva nacionalno sufinansiranje. Stoga se planiranje vrši kao dio procesa pripreme državnog budžeta opisanog u Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i u posebnim uputstvima (Budžetskim uputstvima). Zahtjevi za alokaciju budžeta uključuju, između ostalog, procjene odliva za sljedeću godinu i ocjenu troškova za sljedeće dvije godine (planovi se pripremaju na 3 godine). Nacionalni budžet se planira na godišnjem nivou, a nacionalno sufinansiranje se zasniva na zahtjevima finansijskih sporazuma, napretku potpisanih i planiranih ugovora/plaćanja i planiranim isplatama na osnovu procijenjenih finansijskih potreba na nivou ugovora.

Nacionalno sufinansiranje planiraju Upravljačka tijela/PTFU-ovi u bliskoj saradnji sa subjektima uključenim u sistem indirektnog upravljanja (jedinice za implementaciju projekata/Posrednička tijela za upravljanje politikom i Upravljačka tijela). Nakon planiranja potreba, prijedlog budžeta se razmatra između Ministarstva finansija i UGT/PTFU-a (takozvani proces pregovaranja) kako bi se osiguralo razumno uvjerenje o potrebama i planiranim sredstvima, te odlučilo o iznosu sredstava koja će biti uključena u godišnji zakon o budžetu. Godišnji zakon o budžetu donosi Vlada i Parlament. NAO/Direktorat za upravljačku strukturu (DUS) provjeravaju postojanje elemenata sufinansiranja, tj. osiguravaju da su relevantni iznosi planirani u skladu sa nacionalnim pravilima i da će biti uključeni u državni budžet prije nego što se Nacrt zakona podnese Vladi na usvajanje.

6.2.4.6 *Nacionalni pravni okvir o višegodišnjem budžetiranju (omogućavanje nacionalnog sufinansiranja) i fleksibilnosti budžeta (prebacivanje budžeta između projekata, programa i godina) na nivou nacionalne i lokalne vlasti*

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, posebno član 40, propisuje da su potrošačke jedinice obavezne da koriste sredstva unutar ograničenja utvrđenih Zakonom o državnom budžetu i da se sredstva koriste prema dinamici koju odobri Ministarstvo finansija. Potrošačke jedinice mogu se obratiti Ministarstvu finansija tokom godine kako bi promijenile utvrđenu dinamiku kako bi ispunile svoje obaveze na vrijeme. Fleksibilnost se takođe ogleda u mogućnosti preusmjeravanja sredstava odobrenih godišnjim budžetskim aktom, što je određeno Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Godišnji Zakon o državnom budžetu precizira iznos za svaku stavku. Fleksibilnost se postiže putem preusmjeravanja – naime, član 45 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti navodi da jedinice za trošenje mogu preusmjeriti odobrena sredstva po programima, podprogramima, aktivnostima, projektima i pojedinačnim troškovima, do 10% odobrenih sredstava utvrđenih Zakonom o državnom budžetu za programe, podprograme, aktivnosti, projekte i troškove čiji se iznos smanjuje. Član 47 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti propisuje da jedinice za trošenje ne smiju preusmjeravati sredstva određena Zakonom o državnom budžetu iz kapitalnog budžeta u tekući budžet. Nadalje, član 45, stav 4 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti navodi da jedinice za trošenje ne smiju preusmjeravati sredstva iz programa, podprograma, aktivnosti i projekata finansiranih iz donacija EU fondova i drugih donacija.

Dodatne informacije o IPA sistemu upravljanja i kontrole i finansijskom upravljanju nalaze se u **Aneksu II**.

6.3 Planirane akcije

Na osnovu procjene trenutne situacije i u svijetlu relevantnih zahtjeva Kohezione politike, planirane su naredne akcije:

6.3.1 Akcija 6.1. Redovno podnošenje Godišnjih deklaracija o upravljanju za svaki Program koji se implementira u indirektnom upravljanju od strane Crne Gore

Ova akcija ima za cilj podnošenje Godišnjih izvjava o upravljanju (AMDs) od strane Nacionalnog službenika za ovjeravanja Komisiji za svaki program koji se implementira putem indirektnog upravljanja u Crnoj Gori, na osnovu AMD-a koje pripremaju sve odgovorne IPA institucije u okviru IPA II i IPA III programa, kao i revizorskih mišljenja Revizorskog tijela.

6.3.2 Akcija 6.2. Redovni monitoring otpuštenih sredstava iz IPA II finansijskog okvira i planiranje sredstava iz IPA III prijavljenih EK

Redovno praćenje isplata IPA sredstava biće vršeno u okviru ove akcije s ciljem sprječavanja rizika od povlačenja sredstava zbog kašnjenja i/ili nedovoljnih troškova.

6.3.3 Akcija 6.3. Redovni monitoring ugovaranja sredstava iz IPA II finansijskog okvira i planiranje sredstava iz IPA III, prijavljenih EK pod godišnjim i višegodišnjim programima

Ova akcija ima za cilj redovno monitoring stopa ugovaranja IPA sredstava koja se implementiraju putem indirektnog upravljanja u okviru godišnjih i višegodišnjih IPA programa, kao i programa prekogranične saradnje (PGS).

Smatra se da visoka stopa apsorpcije IPA sredstava odobrenih za indirektno upravljanje u Crnoj Gori za period 2014-2020. godine (u prosjeku 97% od ukupno gotovo 115 miliona EUR povjerenih u okviru finansijske perspektive) pokazuje kapacitet crnogorskih vlasti i struktura da programski osmišljavaju IPA podršku, dizajniraju grant programe i biraju projekte, kao i da nesmetano sprovode tenderske postupke i proces ugovaranja uz potpisivanje relevantnih ugovora i sporazuma.

6.3.4 Akcija 6.4. Prevencija i identifikacija duplog finansiranja tokom implementacije EU sredstava na nivou zemlje i krajnjeg korisnika

Ova akcija se bavi potrebom da se spriječi i identifikuje duplo finansiranje u implementaciji EU sredstava na nivou zemlje i finalnih korisnika. To zahtijeva adekvatne smjernice za sve strukture i tijela koja su uključena, od programiranja do implementacije, kontrole i revizije.

6.3.5 Akcija 6.5. Nacionalni okvir Pojednostavljenih opcija troškova i finansiranja koje nije povezano sa troškovima

Ova akcija se fokusira na potrebu da se obezbijedi pravna sigurnost u vezi sa korišćenjem Pojednostavljenih opcija troškova i finansiranjem koje nije povezano sa troškovima. Razrada relevantnih procedura za implementaciju, kontrolu i reviziju planirana je u Poglavlju 2 (Institucionalni okvir).

6.3.6 Akcija 6.6. Pravni okvir za implementaciju proporcionalnih finansijskih korekcija

Ova akcija se bavi potrebom da se obezbijedi pravna sigurnost za primjenu proporcionalnih finansijskih korekcija zbog nepravilnosti u korišćenju EU sredstava, uključujući finansijske korekcije zasnovane na fiksnim stopama u odnosu na nepravilnosti u javnoj nabavci.

6.3.7 Akcija 6.7. Poboljšani pristup za Ugovorna tijela relevantnim informacijama za efektivniju verifikaciju upravljanja.

Ova akcija će obezbijediti pristup relevantnim informacijama od strane PTFU-ova za efikasnije upravljačke verifikacije. Upravljačke verifikacije mogu biti olakšane pristupom ugovornih tijela specifičnim bazama podataka kao što su Registar privrednih subjekata, poreski registri, registri insolventnosti itd. U tu svrhu, potrebno je pripremiti inventar relevantnih baza podataka i potpisati protokole o međusobnoj interoperabilnosti baza podataka sa relevantnim institucijama.

6.3.8 Akcija 6.8. Uspostavljanje budžeta i fiskalnih pravila koja omogućavaju usklađivanje sa pravilima za opoziv po relevantnim Regulativama Kohezione politike.

Svaka eventualna izmjena i dopuna koja će biti potrebna Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u vezi sa pravilima o povlačenju sredstava prema relevantnim propisima Kohezione politike biće pripremljena.

6.3.9 Akcija 6.9. Podsticanje Jedinstvenog revizorskog pristupa kako bi se izbjegle bespotrebno dupliranje između kontrola i opterećivanje korisnika.

Uvođenje pristupa jedinstvene revizije u skladu sa odredbama RZO Čl. 80 kako bi se izbjeglo nepotrebno preklapanje između kontrola i opterećenja na korisnike. Ova akcija predviđa organizaciju radionica radi poboljšanja zajedničkog razumijevanja pristupa jedinstvenoj reviziji i postizanja uniformnije interpretacije ovog modela od strane crnogorskih vlasti u kontekstu očuvanja nezavisnosti revizorske funkcije.

Akcije predviđene u ovom poglavlju Plana aktivnosti ne uključuju:

- Razradu procedura za finansijsko upravljanje, kontrolu i reviziju, koje su uključene u Poglavlje 2 (Institucionalni okvir).
- Pripremu paketa usklađenosti za povjeravanje upravljačkih i kontrolnih sistema za svaki program, uključene u Poglavlje 2 (Institucionalni okvir).
- Unaprjeđenje kapaciteta relevantnih institucija u oblastima finansijskog upravljanja, kontrole i revizije, koje su uključene u Poglavlje 3 (Administrativni kapaciteti).
- Uspostavljanje Informacionog sistema za upravljanje (ISU) i e-Kohezije, koji su uključeni u Poglavlje 5 (Monitoring i evaluacija). Detaljan plan za uspostavljanje elektronskog ISU-a jedan je od šest završnih mjerila za Poglavlje 22 ((završno mjerilo: "Crna Gora dostavlja Komisiji detaljan plan i vremenski raspored u vezi sa uspostavljanjem sistema praćenja i evaluacije, uključujući uspostavljanje elektronskog Sistema upravljanja i informacija (ISU)").

Tabela 13: Planirane akcije u okviru Poglavlja Finansijsko upravljanje i kontrola

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomena	Oznaka mjerila
6.01.	Redovno podnošenje Izjava o upravljanju od strane Nacionalnog službenika za ovjeravanje za svaki Program koji se sprovodi u indirektnom upravljanju od strane Crne Gore.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal1	Pismo o predaji.	Indikator			ZM.1.01.
6.01.	Redovno podnošenje Izjava o upravljanju od strane Nacionalnog službenika za ovjeravanje za svaki Program koji se sprovodi u indirektnom upravljanju od strane Crne Gore.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal1	Pismo o predaji.	Indikator			ZM.1.01.

PLAN AKTIVNOSTI ZA POGLAVLJE 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

6.02.	Redovno praćenje isplate sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal2	Zadovoljavajuće stope isplate sredstava iz IPA II fondova, kako je prikazano u IPA aplikaciji.	Indikator			ZM.1.02.
6.02.	Redovno praćenje isplate sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal2	Zadovoljavajuće stope isplate sredstava iz IPA II fondova, kako je prikazano u IPA aplikaciji.	Indikator			ZM.1.02.
6.03.	Redovno praćenje ugovaranja sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal2	Zadovoljavajuća ugovorenost sredstava iz IPA fondova, prema izvještajima iz IPA aplikacije.	Indikator			ZM.1.03.
6.03.	Redovno praćenje ugovaranja sredstava iz finansijskog okvira IPA II i planiranje sredstava iz IPA III, o čemu se izvještava EK.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal2	Zadovoljavajuća ugovorenost sredstava iz IPA fondova, prema izvještajima iz IPA aplikacije.	Prekretnica			ZM.1.03.
6.04.	Prevenција i identifikacija duplog finansiranja tokom implementacije EU sredstava na nivou zemlje i krajnjeg korisnika.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2025-Kvartal2	Smjernice za izbjegavanje dvostrukog finansiranja prilikom implementacije fondova EU.	Indikator	Podržano od strane TP	Smjernice će biti konsultovane od strane Delegacije EU/EK, odobrene od strane NAO i dostavljene svim implementacionim tijelima i strukturama.	
6.05.	Nacionalni okvir Pojednostavljenih opcija troškova i finansiranja koje nije povezano sa troškovima.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal1	Studija o zakonskim i proceduralnim zahtjevima za uvođenje Pojednostavljenih opcija troškova i finansiranja koje nije povezano sa troškovima u okviru fondova EU u Crnoj Gori.	Indikator	Podržano od strane TP	Studija će biti konsultovana sa UPT-ima, Posredničkim tijelima i Revizorskim tijelom.	
6.06.	Pravni okvir za implementaciju proporcionalnih finansijskih korekcija.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal1	Relevantni Poslovnik ili Uredba odobreni od strane vlade.	Indikator	Podržano od strane TP		
6.07.	Poboljšani pristup za Ugovorna tijela relevantnim informacijama za efektivniju verifikaciju upravljanja.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal2	Potpisani protokoli o sporazumima o interoperabilnosti baza podataka sa relevantnim institucijama.	Indikator	Podržano od strane TP		
6.08.	Uspostavljanje budžeta i fiskalnih pravila koja omogućavaju usklađivanje sa pravilima za opoziv po relevantnim Regulativama Kohezione politike.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026-Kvartal2	Analiza Zakona o budžetskom sistemu i fiskalnoj odgovornosti radi procjene potrebnih izmjena u vezi sa pravilima o povlačenju sredstava u skladu sa relevantnim propisima Kohezione politike.	Indikator	Podržano od strane TP		

6.09.	Podsticanje Jedinstvenog revizorskog pristupa kako bi se izbjegle bespotrebno dupliranje između kontrola i opterećivanje korisnika.	Ministarstvo Finansija - NAO/Upravljačka struktura	2026- Kvartal4	Organizovanje radionica radi unaprjeđenja zajedničkog razumijevanja Jedinstvenog revizorskog pristupa i postizanja ujednačenijeg tumačenja ovog modela od strane crnogorskih vlasti.	Indikator	Podržano od strane TP		
-------	---	--	-------------------	--	-----------	-----------------------	--	--

7 Vidljivost, transparentnost i komunikacija

7.1 Relevantni zahtjevi Kohezije politike

RZO definiše odgovornosti i obaveze u vezi sa vidljivošću, transparentnošću i komunikacijom u Naslovu IV – Poglavlje III (Članci 46-50). Ovo obuhvata odgovornosti **Država članica, Upravljačkih tijela i korisnika** sredstava.

Članovi 46-48 odnose se na vidljivost podrške iz sredstava.

Član 46 zahtijeva od **države članice** da osigura vidljivost podrške u svim aktivnostima povezanih sa operacijama podržanim Fondovima, sa posebnim naglaskom na operacije od strateškog značaja, kao i komunikaciju građanima Unije o ulozi i postignućima Fondova putem jedinstvenog portala koji omogućava pristup svim programima koji uključuju tu državu članicu.

Član 47 definiše obavezu korišćenja emblema Unije kad god **Država članica, Upravljačka tijela i korisnici** sprovedu aktivnosti vidljivosti, transparentnosti i komunikacije.

Član 48 uspostavlja obavezu za državu članicu da identifikuje koordinatora za komunikaciju za aktivnosti vidljivosti, transparentnosti i komunikacije u vezi sa podrškom iz Fondova, uključujući programe pod Ciljem evropske teritorijalne saradnje (Interreg) gdje je ta država članica domaćin Upravljačkom tijelu. Pored toga, sva Upravljačka tijela treba da identifikuju službenika za komunikaciju za svaki program.

Članovii 49 i 50 odnose se na transparentnost u implementaciji sredstava i komunikaciju o programima.

Član 49 definiše odgovornosti Upravljačkog tijela. Ovo uključuje osiguranje dostupnosti veb stranice u roku od 6 mjeseci od odluke koja odobrava program, pružanje informacija o ciljevima programa, aktivnostima, dostupnim mogućnostima finansiranja i postignućima, kao i osiguranje objavljivanja na navedenoj veb stranici ili jedinstvenom portalu o vremenskom rasporedu planiranih poziva za dostavljanje prijedloga, ažuriranog najmanje tri puta godišnje, sa specifičnim indikativnim podacima koji treba da budu uključeni.

Član 50 definiše odgovornosti korisnika i tijela koja sprovedu finansijske instrumente da potvrde podršku iz Fondova. Takođe se navodi da, ukoliko korisnik ne ispuni svoje obaveze, i ukoliko remedijalne mjere nijesu preduzete, Upravljačko tijelo će primijeniti mjere, imajući u vidu princip proporcionalnosti, ukidanjem do 3% podrške iz Fondova za dotičnu operaciju.

Pored toga, član 22 zahtijeva od programskih tijela da definišu svoj pristup komunikaciji u posebnom poglavlju u programima. Ovo naglašava središnju i integralnu ulogu komunikacije u implementaciji programa.

Dalje, u skladu sa članom 40.1 RZO-a, **Odbor za monitoring** će ispitati implementaciju aktivnosti komunikacije i vidljivosti.

Prilog IX je važan za ispunjavanje pravila o vidljivosti, transparentnosti i komunikaciji.

Regulativa o evropskoj teritorijalnoj saradnji (ETS) u članu 36 uspostavlja specifične odgovornosti upravljačkih tijela i partnera za transparentnost i komunikaciju za Interreg.

7.2 Relevantna završna mjerila

Komisija je odredila šest završnih mjerila, od kojih nijedno nije relevantno za ovo poglavlje Plana aktivnosti.

7.3 Procjena trenutne situacije²²⁶

7.3.1 Vidljivost podrške iz Fondova

Vlada Crne Gore osigurava vidljivost podrške iz Instrumenta za prepristupnu podršku (IPA) kroz nacionalni portal dostupan na crnogorskom i engleskom jeziku [EUME | EU4ME ME4EU](#), koji takođe pruža informacije o pregovorima o pristupanju i Reformskoj agendi. Informacije o mogućnostima finansiranja kroz programe koje finansira EU, kao i o ciljevima programa, iznosima finansiranja i postignućima, su dostupne na platformi. Informacije se pružaju u posebnom odjeljku za svaku IPA finansijsku perspektivu²²⁷, ažuriranom sa odobrenim IPA programima. Relevantne informacije vezane za IPA i evropsku teritorijalnu saradnju objavljuju se na društvenim mrežama Ministarstva evropskih poslova - NIPAK kancelarije - ME4EU, uključujući Facebook, Instagram i X.

Sve navedeno se sprovodi u okviru Strategije javnih informacija o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2023 – 2026²²⁸. Jedan od ciljeva Strategije povezan je sa promocijom koristi i rezultata projekata implementiranih kroz EU programe i IPA fondove, uključujući promociju novih mogućnosti finansiranja.

Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK kancelarija kontinuirano sarađuje sa Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori na komunikaciji o sredstvima EU; ovo uključuje organizaciju zajedničkih događaja, kao što su Dan Evrope i Dan Interreg saradnje, kao i redovnu razmjenu informacija i proizvodnju zajedničkog sadržaja i međusobno objavljivanje kako bi se dosegli širi auditorijumi.

Plan komunikacije i vidljivosti IPA III je osmišljen i biće dogovoren sa Delegacijom EU u skladu sa obavezama navedenim u Sporazumu o finansijskom okviru partnerstva između Komisije i Vlade Crne Gore (član 24).

Plan komunikacije za Reformsku agendu trenutno se razvija.

Mreža Službenika za javnost i vidljivost IPA je uspostavljena.

7.3.1.1 Transparentnost implementacije fondova i komunikacija o programima

Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK kancelarija i sva tijela u IPA sistemu pridržavaju se Priručnika za komunikaciju i vidljivost za spoljne akcije EU (najnovije izdanje objavljeno 2022. godine)²²⁹. Ministarstvo osigurava da svi korisnici IPA fondova budu svjesni svoje obaveze da osiguraju vidljivost primljenih sredstava EU. Ovo uključuje isticanje emblema EU i priznavanje finansiranja EU u materijalima projekata, publikacijama, oznakama i drugim komunikacionim kanalima. Smjernice za vidljivost detaljno definišu zahtjeve za isticanje emblema EU i pružanje jasnih i tačnih informacija o finansijskoj podršci EU. U slučaju akcija i programa pod indirektnim upravljanjem, odgovarajućim tijelima u sistemu je povjerena odgovornost za osiguranje da svi zahtjevi za vidljivost budu poštovani od strane korisnika IPA fondova.

Sljedeće informacije se odnose na IPA programe pod indirektnim upravljanjem Crne Gore.

Postoje posvećene veb stranice za programe prekogranične saradnje koje vodi Crna Gora pod indirektnim upravljanjem²³⁰. Planovi za pozive pod IPA II su objavljeni i slični planovi su predviđeni za IPA III. Lista korisnika IPA II podrške dostupna je na veb stranicama. Obuka i vodiči o obavezama u vezi sa komunikacijom i vidljivošću su pruženi korisnicima IPA II, a planirani su i za IPA III.

²²⁶ Relevantne informacije o trenutnim kapacitetima ljudskih resursa biće predstavljene u poglavlju Jačanje administrativnih kapaciteta

²²⁷ Na primjer, <https://www.eu.me/en/ipa-iii-2021-2027/>

²²⁸ Predlog strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2023 – 2026. godine, sa Predlogom akcionog plana za 2023. godinu (www.gov.me)

²²⁹ https://international-partnerships.ec.europa.eu/knowledge-hub/communicating-and-raising-eu-visibility-guidance-external-actions_en

²³⁰ www.cbc-mne-alb.org i www.cbc-mne-kos.org: IPA II i IPA III.

Postoji posvećena veb stranica za IPA program za Instrument pretpristupne podrške za ruralni razvoj – IPARD²³¹, koja takođe pruža detaljne informacije o mogućnostima finansiranja. Raspored se objavljuje godišnje²³². Plan komunikacije i vidljivosti IPARD III odobren je u maju 2023. godine²³³. Informacije o korisnicima IPARD finansiranja dostupne su na veb stranici u otvorenom, mašinski čitljivom formatu²³⁴.

Vodiči i obuka o zahtjevima vidljivosti IPARD-a pružaju se korisnicima IPARD sredstava od strane Agencije IPARD. Postupci su uspostavljeni kako bi se osiguralo da svi zahtjevi za vidljivost budu ispunjeni.

Što se tiče Akcionih programa po zemljama/godišnjih Akcionih programa kojim se upravlja pod indirektnim upravljanjem Crne Gore, relevantne informacije i zahtjevi za transparentnost objavljuju se na veb stranici Ministarstva javnih radova²³⁵.

Što se tiče višegodišnjih Operativnih programa IPA III za period 2024-2027, oni su odobreni Odlukama Komisije o sprovođenju 5. avgusta 2024. godine²³⁶. Implementacija programa još nije počela. Programi uključuju podršku Upravljačkim tijelima i Posredničkim tijelima za finansijsko upravljanje u ispunjavanju njihovih obaveza u vezi s transparentnošću, vidljivošću i komunikacijom²³⁷.

7.3.1.2 Dostavljanje informacija Odborima za monitoring

Predviđeno je da status implementacije Akcionog plana strateške komunikacije bude dio Godišnjih i Završnih izvještaja o implementaciji i da se aktivnosti vidljivosti i komunikacije prijavljuju IPA Odboru za monitoring i Sektorskim odborima za monitoring (SC). Plan komunikacije i vidljivosti IPA III, kada bude dogovoren sa Delegacijom EU, biće diskutovan, a napredak u vidljivosti i komunikacionim aktivnostima biće stalna tačka na dnevnim redovima.

Godišnji komunikacioni planovi odobravaju se od strane odgovarajućih Zajedničkih odbora za monitoring IPA programa prekogranične saradnje, a informacije o njihovoj implementaciji predstavljaju se na sastancima Zajedničkih odbora za monitoring.

Informacije o aktivnostima komunikacije i vidljivosti koje su sprovedene prijavljuju se IPARD Odboru za monitoring²³⁸, a lista aktivnosti sprovedenih u prethodnoj godini se komunicira i formalno usvaja.

7.4 Planirane akcije

Na osnovu procjene trenutne situacije i u svijetlu relevantnih zahtjeva kohezione politike, sljedeće mjere su planirane:

7.4.1 Akcija 7.1. Uspostavljanje jedinstvenog veb portala.

Trenutni veb portal će biti proširen sa posvećenom veb-stranom/sekcijom za fondove kohezione politike. Ovo će pružiti pristup svim programima koji se tiču Crne Gore.

²³¹ <https://www.gov.me/ipard> IPARD se može smatrati konsolidovanim primjerom i praksom u pogledu zahtjeva za transparentnost, vidljivost i komunikaciju za sredstva EU, iako nije preteča programa finansiranih iz kohezione politike..

²³² <https://www.gov.me/dokumenta/68fd0b75-9a4b-45f5-827a-6dec74bdc0e9>

²³³ <https://www.gov.me/dokumenta/109034c5-be60-4720-8315-d570a6c1ce47>

²³⁴ <https://www.gov.me/ipard/ipard-ii/lista-aktivnosti-i-korisnika-podrske-ipard-ii-programa>

²³⁵ <https://www.gov.me/ujr> Napominje se da je, nakon sajber napada u 2022. godini, došlo do prekida u objavljivanju poziva za tendere i informacija o korisnicima IPA sredstava, jer relevantni veb sajtovi nijesu bili funkcionalni usled okolnosti više sile. Shodno tome, objavljivanje traženih informacija je bilo u nadležnosti Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i putem objava u lokalnim novinama, gdje je to bilo primenljivo. Međutim, glavni problemi su riješeni za CFCU, te se nove informacije o PGS programima kojima upravlja Crna Gora sada objavljuju preko CFCU. <https://www.gov.me/clanak/poziv-za-dostavljanje-prijedloga-projekata-za-program-prekograncne-saradnje-crna-gora-kosovo-2021-2027>.

²³⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/4cd89ebc-e04c-413e-8703-b9965fb257c1_en?filename=C_2024_5739_F1_COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_EN_V3_P1_3562754.PDF; https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9d1abb34-923a-453b-a3ed-661ce5edef19_en?filename=C_2024_5738_F1_COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_EN_V3_P1_3556534.PDF

²³⁷ Podrška u komunikaciji biće takođe pružena putem Akcionog dokumenta Podrška EU za zapošljavanje i socijalnu politiku u Crnoj Gori – Priprema za implementaciju Sektorskog operativnog programa 2024-2027. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/2a6525bd-7948-45d9-b716-d8f9d6c4be26_en?filename=C_2024_3543_F1_ANNEX_EN_V1_P1_3383454.PDF

²³⁸ TREĆI IMC ZA IPARD III - 20.06.2024. KONAČNO (www.gov.me)

7.4.2 Akcija 7.2. Koordinator za komunikaciju i službenici za komunikaciju programa.

Crna Gora će nominovati koordinatora za komunikaciju za vidljivost, transparentnost i komunikacione aktivnosti u vezi sa podrškom iz sredstava, uključujući programe pod Ciljem evropske teritorijalne saradnje (Interreg) gdje je Crna Gora domaćin Upravljačkom tijelu. Pored toga, svako Upravljačko tijelo će identifikovati službenika za komunikaciju za svaki program. U skladu sa odlukom o broju programa, isti službenik za komunikaciju može pokrivati više od jednog programa, u skladu sa članom 48.2 RZO-a.

Uoči pristupanja, Crna Gora će u potpunosti iskoristiti dostupne onlajn obuke preko INFORM EU²³⁹ mreže službenika za komunikaciju.

7.4.3 Akcija 7.3 Transparentnost implementacije Fondova, vidljivost obaveza i komunikacija o programima.

Upravljačka tijela svakog programa treba da osiguraju, kako je propisano zakonom, da, unutar 6 mjeseci od odluke o odobravanju programa, postoji veb stranica na kojoj su dostupne informacije o programima pod njihovom odgovornošću, uključujući ciljeve programa, aktivnosti, dostupne mogućnosti finansiranja i postignuća. Koncept za dizajn veb stranica programa biće pripremljen tokom pripremnih aktivnosti za upravljanje programima Kohezivne politike prije odobravanja programa i slijediće zajednički pristup, kako je primjenjivo.

7.4.4 Akcija 7.4 Smjernice za korisnike o obavezama vezane za vidljivost.

Upravljačka tijela će takođe biti odgovorna za osiguranje odgovarajuće obuke za korisnike, koja se može pružiti i putem posredničkih tijela, ako je primjenjivo. U slučaju INTERREG-a, obezbijediće se zajedničke smjernice i koordinirana obuka o vidljivosti sa zemljama učesnicama i relevantnim programskim tijelima, uz podršku zajedničkog sekretarijata.

U slučaju da korisnik ne izvrši svoje obaveze u vezi sa vidljivošću, i ukoliko nijesu preduzete korektivne mjere, Upravljačka tijela/posrednička tijela, ako je primjenjivo, uspostaviće procedure za primjenu proporcionalnih mjera, kako je predviđeno regulatornim okvirom²⁴⁰. Ovo će biti uključeno unutar procedura za neregularnosti kao finansijska korekcija (vidi Poglavlje 6).

7.4.5 Akcija 7.5 Akcije za komunikaciju i vidljivost.

Programski dokument treba da definiše predviđeni pristup komunikaciji i vidljivosti za svaki program, kroz određivanje njegovih ciljeva, ciljanih publika, komunikacionih kanala, uključujući korišćenje društvenih mreža, kada je to primjenjivo, planirani budžet i relevantne indikatore za monitoring i evaluaciju²⁴¹. Upravljačko tijelo je odgovorno za osiguranje da se ovaj pristup prati kroz aktivnosti komunikacije i vidljivosti na nivou programa. Iako to nije obaveza, predlaže se da upravljačka tijela Crne Gore razviju odgovarajuće godišnje komunikacione planove, u skladu sa usvojenim pristupom programa i vremenskim okvirom planiranih poziva za prijedloge. Implementacija akcija komunikacije i vidljivosti biće razmatrana u Programskom odboru za monitoring.

U slučaju INTERREG programa, crnogorsko upravljačko tijelo dogovoriće sveobuhvatnu komunikacionu strategiju i godišnje komunikacione planove sa Odborom za monitoring.

Akcije predviđene u ovom poglavlju Plana aktivnosti ne uključuju:

- Razradu procedura za vidljivost, transparentnost i komunikaciju, koje su uključene u Poglavlje 2 (Institucionalni okvir). Ove procedure će obuhvatiti obaveze na nivou država članica, kao i sve obaveze upravljačkih tijela.
- Osnaživanje kapaciteta relevantnih institucija u oblasti vidljivosti, transparentnosti i komunikacije, koje su uključene u Poglavlje 3 (Administrativni kapaciteti).

²³⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communication/inform-network_en

²⁴⁰ Pod RZO, čl. 50.3. otkazivanjem do 3% podrške iz fondova za dotičnu operaciju; u slučaju INTERREG prema ETS regulativi, čl. 36.6. otkazivanjem do 2% podrške iz fondova za dotičnog korisnika ili krajnjeg korisnika.

²⁴¹ Ovaj aspekt je obrađen u Poglavlju 3.

Sažetak planiranih akcija prikazan je u tabeli ispod. Napominje se da se neke akcije koje su direktno povezane sa odobravanjem i implementacijom programa za buduću finansijsku perspektivu predviđaju za 2028. godinu.

Tabela 14: Planirane akcije u okviru Poglavlja Vidljivost, transparentnost i komunikacija

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomena	Oznaka mjerila
7.01.	Uspostavljanje jedinstvenog veb portala	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	Biće određeno.	Uspostavljanje posebnog odjeljka na EU4ME portalu.	Indikator	Podržano od strane TP	Portal će u početku pružati informacije o regulatornom okviru nakon 2027. godine i procesu programiranja u Crnoj Gori za Kohezionu politiku prije pristupanja Evropskoj uniji. Biće stalno ažuriran i prikladno usklađen nakon pristupanja Evropi.	
7.01.	Uspostavljanje jedinstvenog veb portala	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2026- Kvartal2	Ongoing plans/ updates on the programming process for Cohesion Policy.	Indikator	Podržano od strane TP	Portal će u početku pružati informacije o regulatornom okviru nakon 2027. godine i procesu programiranja u Crnoj Gori za Kohezionu politiku prije pristupanja Evropskoj uniji. Biće stalno ažuriran i prikladno usklađen nakon pristupanja Evropi.	
7.01.	Uspostavljanje jedinstvenog veb portala	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija	2028- Kvartal1	Linkovi za sajtove svakog Programa.	Indikator	Podržano od strane TP	Portal će u početku pružati informacije o regulatornom okviru nakon 2027. godine i procesu programiranja u Crnoj Gori za Kohezionu politiku prije pristupanja Evropskoj uniji. Biće stalno ažuriran i prikladno usklađen nakon pristupanja Evropi.	
7.02.	Koordinator za komunikaciju i službenici za komunikaciju programa	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće upravljačko tijelo	2024- Kvartal4	Pratiti aktivnosti INFORM EU i dostupne onlajn obuke	Indikator			
7.02.	Koordinator za komunikaciju i službenici za komunikaciju programa	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Imenovanje Koordinatora za komunikaciju.	Indikator			
7.02.	Koordinator za komunikaciju i službenici za komunikaciju programa	Ministarstvo evropskih poslova - NIPAK Kancelarija; Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Imenovanje Službenika za komunikaciju.	Indikator			

7.03.	Transparentnost implementacije Fondova, vidljivost obaveza i komunikacija o programima	Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Razvijeno brendiranje i koncept za sajtove Programa.	Indikator	Podržano od strane TP	U slučaju INTERREG programa u diskusiji sa zemljama učesnicama.	
7.03.	Transparentnost implementacije Fondova, vidljivost obaveza i komunikacija o programima	Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Definirani standardi pristupačnosti.	Indikator	Podržano od strane TP	U slučaju INTERREG programa u diskusiji sa zemljama učesnicama.	
7.03.	Transparentnost implementacije Fondova, vidljivost obaveza i komunikacija o programima	Buduće upravljačko tijelo	Biće određeno.	Sajtovi programa u potpunosti pristupačni.	Prekretnica	Podržano od strane TP	U slučaju INTERREG programa u diskusiji sa zemljama učesnicama.	
7.04.	Smjernice za korisnike.	Buduće upravljačko tijelo; Buduća posrednička tijela	2028- Kvartal2	Priprema smjernica za korisnike.	Indikator			
7.05.	Akcije za komunikaciju i vidljivost	Buduće upravljačko tijelo; Budući odbori za monitoring	2028- Kvartal2	Priprema strategija/planova za komunikaciju ako je primjenjivo.	Indikator		U slučaju INTERREG programa, preporučuje se komunikaciona strategija uz razmatranje godišnjih komunikacionih planova sa zemljama učesnicama; u drugim slučajevima, komunikacioni plan je interni dokument za Upravljačko tijelo.	
7.05.	Akcije za komunikaciju i vidljivost	Buduće upravljačko tijelo; Budući odbori za monitoring	Biće određeno.	Diskusija o implementaciji akcija komunikacije i vidljivosti kao stalna tačka dnevnog reda na sastancima Odbora za monitoring .	Indikator		U slučaju INTERREG programa, preporučuje se komunikaciona strategija uz razmatranje godišnjih komunikacionih planova sa zemljama učesnicama; u drugim slučajevima, komunikacioni plan je interni dokument za Upravljačko tijelo.	

8 Statistika

Pravila EU zahtijevaju od država članica da proizvode statistiku zasnovanu na profesionalnoj nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Postoje zajednička pravila za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih informacija. Poglavlje 18 *acquis-a* o Statistici dio je Klastera 1. Plan aktivnosti je usklađen sa obavezama prema Poglavlju 18.

8.1 Relevantni zahtjevi Kohezije politike

- Članovi 174-175 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) ²⁴² o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.
- RZO član 22 Sadržaj programa, koji zahtijeva, *između ostalog*, da svaki program izloži sažetak glavnih izazova uzimajući u obzir ekonomske, socijalne i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti.

242 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

- RZO članovi 108(2) i 109(2) i Aneks XXVI metodologija o alokaciji globalnih resursa po državama članicama, koji zahtijevaju specifičnu makroekonomsku statistiku, socijalnu statistiku i statistiku o životnoj sredini.

U svom najstrožem pravnom smislu, Kohezijska politika je zadužena za smanjenje razlika u razvoju unutar EU. Evropske regije (TJZS II nivo) su klasifikovane kao više, manje razvijene ili regije u tranziciji na osnovu podataka o populaciji i BDP-u po glavi stanovnika²⁴³, a različite kategorije regija podložne su različitim formulama za alokaciju sredstava. Komisija je objavila listu regija po kategorijama prema Implementacionim odlukama Komisije²⁴⁴. Imajući u vidu da Crna Gora predstavlja jedan nivo na sva tri TJZS nivoa, svi podaci se dostavljaju na nacionalnom nivou²⁴⁵. Na osnovu podataka o BDP-u po glavi stanovnika za 2023. godinu, Crna Gora bi bila klasifikovana kao manje razvijena regija prema finansiranju Kohezijske politike.

Odredbe Regulative o zajedničkim odredbama (Regulativa 2021/1060) – Aneks XXVI u vezi sa metodologijom o alokaciji globalnih resursa po državama članicama su od izuzetnog značaja jer određuju alokaciju kohezijskih sredstava državama članicama pod ciljem Investicija za poslove i rast, kao i za cilj Evropske teritorijalne saradnje (Interreg).

Pokazatelji koji se uzimaju u obzir prema metodologiji su:

- Ukupna populacija
- Populacija koja živi unutar 25 kilometara od svake granice
- BDP po glavi stanovnika, mjereno u PGS
- Nivo GNI po glavi stanovnika
- Broj nezaposlenih osoba
- Broj mladih nezaposlenih osoba (starosna grupa 15-24)
- Prosječan nivo stope niskog obrazovanja (manje od osnovnog, osnovno i niže srednje obrazovanje (starosna grupa 25-64)
- Tona CO₂ ekvivalentna godišnje
- Udio populacije u neto migraciji izvan Unije u državu članicu od 1. januara 2014. godine.

Stoga, relevantna makroekonomska statistika, socijalna statistika i statistika o životnoj sredini moraju biti dostupne i potpuno usklađene.

8.1.1 Informacioni sistem za kategorizaciju i drugi primjenjivi *acquis* o Teritorijalnim jedinicama za statistiku (TJZS) i regionalne i geoprostorne statističke informacije

Regulativa (EZ) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. maja 2003. godine o uspostavljanju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku (**TJZS**)²⁴⁶.

Regulativa (EU) 2023/734 Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. marta 2023. godine, koja mijenja Regulativu (EU) br. 549/2013 o evropskom sistemu nacionalnih i regionalnih računa u Evropskoj uniji i ukida 11 pravnih akata u oblasti nacionalnih računa²⁴⁷.

243 https://cohesiondata.ec.europa.eu/2021-2027/Regions-by-cohesion-policy-category-2021-2027/hsqz-q45p/about_data

244 Za period 2021–2027: Implementaciona odluka Komisije (EU) 2021/1130 od 5. jula 2021. kojom se utvrđuje popis regiona koji ispunjavaju uslove za finansiranje iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog socijalnog fonda plus i država članica koje ispunjavaju uslove za finansiranje iz kohezijskog fonda za period 2021–2027. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1130/oj
245 Jedini izuzetak je popis stanovništva, koji zahtijeva podatke na nižem teritorijalnom nivou, odnosno opštinama ili LAJ 1 jedinicama i naseljima kao LAJ 2 nivo.

246 Prečišćeni tekst: Regulativa (EZ) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. maja 2003. o uspostavljanju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku (TJZS) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003R1059-20240101>

247 Regulativa (EU) br. 2023/734 Evropskog parlamenta i Savjeta primjenjuje se od septembra 2024. godine. Od tog datuma, zemlje koje se sastoje od samo jedne teritorijalne jedinice TJZS 2 ili 3 nivoa, kako je definisano u nomenklaturi teritorijalnih jedinica za statistiku u Regulativi (EZ) br. 1059/2003, neće biti obavezne da dostavljaju varijable za regionalni nivo TJZS 2 ili 3, u zavisnosti od slučaja. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/734/oj>

RZO ANEKS I. Dimenzije i kodovi za vrste intervencija za EFRR, ESF+, kohezioni fond i FPT član 22(5)
248

Mehanizam teritorijalne isporuke i teritorijalni fokus: 33 koda koji identifikuju teritorijalni kontekst (urbano naselje, planinsko područje, ...) operacije i primijenjeni teritorijalni alat.

INSPIRE Direktiva - Direktiva 2007/2/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. marta 2007. godine, kojom se uspostavlja infrastruktura za prostorne informacije u Evropskoj zajednici (INSPIRE)²⁴⁹.

Implementaciona Regulativa Komisije (EU) 2019/1130 od 2. jula 2019. godine o jedinstvenim uslovima za usklađenu primjenu **teritorijalnih tipologija** u skladu sa Regulativom (EZ) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta i Savjeta²⁵⁰.

Regulativa (EU) 2017/2391 Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2017. godine, kojom se mijenja Regulativa (EZ) br. 1059/2003 u vezi sa **teritorijalnim tipologijama** (Tercet)²⁵¹.

Implementaciona Regulativa Komisije (EU) 2018/1799 od 21. novembra 2018. godine o uspostavljanju privremene direktne statističke akcije za diseminaciju odabranih tema popisa **stanovništva i stanovanja iz 2021. godine, geokodiranih na mrežu od 1 km**²⁵².

8.2 Procjena trenutne situacije²⁵³

8.2.1 Statistika povezana sa ekonomskim, socijalnim i teritorijalnim razlikama

Prema važećem Zakonu o teritorijalnoj organizaciji, Crna Gora je podijeljena na 25 lokalnih administrativnih jedinica, koje odgovaraju nivou lokalnih administrativnih jedinica (LAJ). Crna Gora nema dovoljan broj stanovnika, kako je definisano Regulativom 1059/2003, za formiranje statističkih regija²⁵⁴.

Sjever Crne Gore obuhvata 12 opština: Andrijevicu, Berane, Bijelo Polje, Kolašin, Mojkovac, Plav, Plužine, Petnjicu, Pljevlja, Rožaje, Šavnik i Žabljak. On čini najveću ne-statističku regiju u Crnoj Gori po površini i drugu najveću po broju stanovnika. U njoj se nalaze značajna populacija etničkih manjina. Međutim, dok pokriva 56% ukupne teritorije Crne Gore i ima 45% ukupne populacije, postoje područja sa malom gustinom naseljenosti, uglavnom u planinskim predjelima, što predstavlja izazove za fizičku infrastrukturu; kao što su putevi (i njihovo održavanje) i povezanost vezana za pristup širokopojasnom internetu. Nedavni izvještaj Ujedinjenih nacija o Crnoj Gori navodi da se "subnacionalna podjela jasno pojavljuje između Sjeverne regije i drugih regija". Ova podjela je višeslojna i vođena je međusobno povezanim faktorima, što rezultira rastućim razlikama koji su prisutni između Sjeverne regije i drugih regija u zemlji. Izveštaj zaključuje da su potrebni podaci razvrstani po opštinama kako bi se omogućile odgovarajuće i informisane odluke i politike na teritorijalnom nivou koje se tiču razlika²⁵⁵.

248 <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-categorisation-information-system/hhu3-atyz/>

249 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/2/oj>

250 https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2019/1130/oj

251 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/2391/oj>

252 https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/1799/oj

253 Relevantne informacije o trenutnim kapacitetima ljudskih resursa biće predstavljene u poglavlju Jačanje administrativnih kapaciteta

254 Iako su za potrebe regionalnog razvoja, u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju, uspostavljena tri regiona: Primorski, Središnji i Sjeverni (Službeni list Crne Gore 20/11 i kasnije izmjene i dopune), one se ne mogu transformisati u statističke regione jer broj stanovnika nije dovoljan prema pragu navedene Regulative. Pored toga, ovi regioni nijesu homogeni u smislu demografskih pokazatelja.

255 Pregled SDG politika Ujedinjene nacije Crna Gora: Da li je sjever Crne Gore u riziku da bude zapostavljen? Kvartal 4/4-2023 https://www.sdgmontenegro.me/assets/documents/en/2404/3_SDG_Policy_Brief_2_Is_Montenegro_North_at_risk_of_being_left_behind_0.pdf. Ovaj izvještaj navodi da sjever Crne Gore zaostaje za ostalim područjima Crne Gore po mnogim ključnim indikatorima razvoja i citira razne analize i istraživanja, kao što su godišnja anketa o dohotku i životnim uslovima (EU-SILC) koju je sproveo MONSTAT; Situaciona analiza socijalne zaštite Crne Gore, 2022, UNICEF i Svjetska banka; Zdravstveni sistemi u akciji: Crna Gora, 2022, WHO; MICS Crne Gore i MICS istraživanje romskih naselja u Crnoj Gori sprovedeno 2018. godine od strane MONSTAT-a kao dio Globalnog MICS Programa. Izvještaj, između ostalog, zaključuje da su "bolji podaci i disaggregirani podaci potrebni da bi se potpuno procijenilo gdje se sjever nalazi u poređenju s drugim područjima u Crnoj Gori. Podaci i dokazi nijesu uvijek dostupni na nivou koji je neophodan za donošenje odgovarajućih i informisanih odluka i politika koje se tiču sjevera. Neki kritični aspekti bi se odnosili na indikatore socijalne inkluzije i ljudskog kapitala, što bi podržalo pružanje usluga u opštinama na sjeveru. MICS podaci su

MONSTAT razvija zvaničnu statistiku u skladu sa regulativom EU, kao i osnovnim principima Kodeksa prakse zvanične statistike. Razvoj statistike se ogleda u implementaciji svih anketa, s jedne strane, koje zahtijeva Zbirka statističkih istraživanja EU²⁵⁶, a s druge strane, primjenom istih u programu i planu zvanične statistike. U tom smislu, konačna usklađenost zvanične statistike smatra se završetkom procesa proizvodnje svih podataka zahtijevanih navedenim dokumentima.

Proizvodnja evropskih statistika karakteriše se jedinstvenom metodologijom uz primjenu principa zvanične statistike u njejoj proizvodnji. Pomenuta dokumenta, pored zajedničkih pravila proizvodnje, definišu i potrebne teritorijalne nivoe otkrivanja podataka. Imajući u vidu da Crna Gora predstavlja jedan nivo na sva tri TJZS nivoe, svi podaci se dostavljaju EUROSTAT-u na nacionalnom nivou. Jedini izuzetak je popis stanovništva, koji zahtijeva podatke na nižem teritorijalnom nivou, tj. opštine ili jedinice LAJ 1 i naselja kao LAJ 2 nivo. **Posljedično, ne proizvode se "regionalne" statistike.**

Tabela 15: TJZS i LAJ klasifikacija za Crnu Goru

TJZS 1	CRNA GORA
TJZS 2	CRNA GORA
TJZS 3	CRNA GORA
LAJ 1	OPŠTINE
LAJ 2	NASELJA

Osim gore pomenutih zahtjeva EU, koji su definisani Zbirkom statističkih istraživanja EU, unutar Programa i Plana statističkih istraživanja sprovodi se određeni broj anketa prema nacionalnim zahtjevima. To znači da se određeni podaci proizvode prema nacionalnim metodologijama, a podaci tako proizvedeni nijesu uporedivi sa zvaničnim statistikama Evropske unije. Teritorijalni nivo objavljivanja podataka u takvim anketama takođe se definiše prema nacionalnom zahtjevu. Ove informacije su dostupne unutar programa i plana zvanične statistike.

Na nivou **lokalnih administrativnih jedinica**, podaci se proizvode putem anketa. Na osnovu nacionalnog zahtjeva, Monstat je sproveo 21 anketu, uz 5 anketa koje je sproveo Institut za javno zdravlje kao zvanični producent zdravstvenih statistika, tako da su podaci navedeni u nastavku dostupni unutar Statističkog programa za 2024-2028:

1. Dolasci i noćenja turista u kolektivnom smještaju
2. Dolasci i noćenja turista, ukupno
3. Rodne statistike
4. Korisnici socijalne i dječije zaštite
5. Korisnici usluga smještaja u institucijama socijalne i dječije zaštite
6. Osnovni demografski indikatori
7. Procjena populacije
8. Registrovana putnička motorna vozila i prikolice
9. Saobraćajne nesreće
10. Statističko istraživanje o osiguranicima - zaposlenima po djelatnostima i opštinama
11. Statističko istraživanje o prosječnim platama zaposlenih
12. Statističko istraživanje za predškolski odgoj i obrazovanje
13. Statistička anketa za upis studenata (osnovne studije)
14. Statistika osnovnog obrazovanja
15. Statistika razvoda brakova
16. Statistika zaključenih brakova
17. Statistika srednjeg obrazovanja
18. Statistika smrtnosti

najnoviji koji su dostupni a koji se odnose na sjever Crne Gore. Disagregirani podaci koji pokazuju razlike između različitih regiona podržali bi donošenje politika i usmjeravanje socijalne zaštite i javnih usluga."

256 Primjer: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/statistical-requirements-compendium-2024-edition>

19. Statistika unutrašnje migracije
20. Istraživanje o povredama na radu
21. Istraživanje o uzrocima smrti
22. Izvještaj o obaveznim vakcinacijama protiv infektivnih bolesti
23. Izvještaj o kadrovima u zdravstvu
24. Izvještaj o korisnicima prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (godišnji)
25. Izvještaj o pacijentima koji se liječe u bolničkim zdravstvenim ustanovama
26. Izvještaj o organizaciji i radu bolnica.

Osim toga, kako je objašnjeno u Odjeljku 4.1.6, podaci se prikupljaju na nivou opština za izračunavanje Indeksa regionalnog razvoja i Indeksa konkurentnosti jedinica lokalne samouprave.

8.2.2 Statistika povezana sa indikatorima Metodologije o alokaciji globalnih resursa po Državi članici

Sljedeća lista koju je dostavio MONSTAT prikazuje dostupnost podataka u svrhu izračunavanja alokacije globalnih resursa kohezione politike kada Crna Gora postane država članica:

- Ukupna populacija - dostupna (Monstat, dostupna na LAJ 2 nivou i svim ostalim)
- Populacija koja živi unutar 25 kilometara od svake granice - nije dostupna
- **GDP po glavi stanovnika u PGS-u** - dostupan (Monstat - na nacionalnom nivou)
- **GNI po glavi stanovnika u PGS-u** - dostupan (Monstat - na nacionalnom nivou)
- Broj nezaposlenih osoba - dostupan (Monstat - nacionalni nivo LFS)
- Broj mladih nezaposlenih osoba (starosna grupa 15-24) - dostupan (Monstat - nacionalni nivo LFS)
- Prosječan nivo niske obrazovanosti (manje od osnovnog, osnovno i niže srednje obrazovanje, starosna grupa 25-64) - dostupan (Monstat - nacionalni nivo)
- Tona CO2 ekvivalenta godišnje - nije dostupna
- Udio populacije neto migracije izvan Unije u državu članicu od 1. januara 2014. - nije dostupan (Monstat).

Maksimalni nivo transfera (*capping*) iz kohezionih fondova za svaku pojedinačnu državu članicu određuje se na osnovu BDP-a i GNI-a po glavi stanovnika u PGS-u²⁵⁷.

U maju 2024. godine, ECOFIN Izvještaj o progresu o ekonomskoj, monetarnoj i finansijskoj statistici za Zapadni Balkan²⁵⁸ procijenio je usklađenost Crne Gore sa zakonodavnim zahtjevima za pružanje ekonomske, monetarne i finansijske statistike i označio neke od statistika kao neobjavljive. Progres u ovom sektoru biće izvještavan u Poglavlju 18.

Takođe se primjećuje da, imajući u vidu činjenicu da EUROSTAT nije razvio IT infrastrukturu za dostavljanje podataka popisa, Monstat nije razvio mrežnu statistiku koja je potrebna prema Uredbi EU 2018/1799.

Prostorni podaci koji su potrebni prema INSPIRE direktivi pod jurisdikcijom su Uprave za katastar i državnu imovinu. Zakon o popisu stanovništva definiše obaveze kreiranja prostorne komponente u svrhu popisa.

257 RZO, Aneks XXVI, Član 10. Da bi se doprinijelo postizanju adekvatne koncentracije kohezionih sredstava u najmanje razvijenim regijama i članicama, kao i smanjenju razlika u prosječnim intenzitetima podrške po glavi stanovnika, maksimalni nivo prenosa (*capping*) iz Fonda za svaku pojedinačnu članicu biće utvrđen kao procenat BDP-a članice, pri čemu će ovi procenti biti sljedeći:

(a) za članice čiji je prosječni GNI po glavi stanovnika (u PGS) za period 2015-2017 ispod 55% prosjeka EU-27 po glavi stanovnika: 2,3 % njihovog GDP-a;

(b) za članice čiji je prosječni GNI po glavi stanovnika (u PGS) za period 2015-2017 jednak ili iznad 68% prosjeka EU-27 po glavi stanovnika: 1,5 % njihovog BDP-a;

(c) za članice čiji je prosječni GNI po glavi stanovnika (u PGS) za period 2015-2017 jednak ili iznad 55% i ispod 68% prosjeka EU-27 po glavi stanovnika: procenat se dobija putem linearne interpolacije između 2,3% i 1,5% njihovog GDP-a, koja dovodi do proporcionalnog smanjenja procenta ograničenja (*capping*) u skladu sa povećanjem prosperiteta.

Ograničenje (*capping*) će se primjenjivati na godišnjem nivou na projekcije GDP-a Komisije i će - ako je primjenjivo - proporcionalno smanjiti sve transfere (osim za razvijenije regije i cilj evropske teritorijalne saradnje (Interreg)) članici koja je pogođena kako bi se postigao maksimalni nivo prenosa.

258 Evropska unija, EKONOMSKI I FINANSIJSKI KOMITET, PODKOMITET ZA STATISTIKU, Brisel, ecfm.cef.cpe (2024)2532354 Izvještaj EFC o napretku u oblasti ekonomskih, monetarnih i finansijskih statistika za Zapadni Balkan, Tursku, Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju, 6. maj 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9526-2024-INIT/en/pdf>

8.3 Planirane akcije

Na osnovu procjene trenutne situacije i u svijetlu relevantnih zahtjeva kohezivne politike, sljedeće akcije su planirane:

8.3.1 Akcija 8.1 Priprema metodologija za predstavljanje glavnih razvojnih izazova Crne Gore, uzimajući u obzir ekonomski, socijalni i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti.

U okviru ove akcije, relevantna resorna ministarstva sa politikama koje se odnose na smanjenje ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih razlika, kao i nejednakosti, zajednički će definisati izvodljivu metodologiju za prikupljanje dokaza i predstavljanje, u okviru programa kohezivne politike, kao što je zahtijevano članom 22.3 RZO, glavnih razvojnih izazova Crne Gore, uzimajući u obzir ekonomske, socijalne i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti.

8.3.2 Akcija 8.2. Statistički podaci neophodni prema Metodologiji o alokaciji globalnih kohezivnih resursa po Državi članici se redovno proizvode.

Ova akcija će se sprovesti kada RZO za period 2028 – 2032 bude objavljen, makar u formi nacrt.

Tabela 16: Planirane akcije u okviru poglavlja Statistika

Kod akcije	Naziv akcije	Nadležnost	Raspored	Indikator	Vrsta	Resurs	Napomena	Oznaka mjerila
8.01.	Priprema metodologija za predstavljanje glavnih razvojnih izazova Crne Gore, uzimajući u obzir ekonomski, socijalni i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti.	MONSTAT ; Relevantna resorna ministarstva	2025-Kvartal4	O Metodologiji raspravljano u sklopu Radne grupe za Poglavlje 22.	Indikator	Podržano od strane TP	Prezentacija glavnih razvojnih izazova Crne Gore, uzimajući u obzir ekonomske, socijalne i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti, zasnovana na usvojenoj metodologiji, biće pripremljena u kontekstu pripreme programa.	
8.01.	Priprema metodologija za predstavljanje glavnih razvojnih izazova Crne Gore, uzimajući u obzir ekonomski, socijalni i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti.	MONSTAT ; Relevantna resorna ministarstva	2025-Kvartal4	Metodologija usvojena od strane ministarstva nadležnog za razvoj Sjevernog regiona.	Indikator	Podržano od strane TP	Prezentacija glavnih razvojnih izazova Crne Gore, uzimajući u obzir ekonomske, socijalne i teritorijalne razlike, kao i nejednakosti, zasnovana na usvojenoj metodologiji, biće pripremljena u kontekstu pripreme programa.	
8.02.	Statistički podaci neophodni prema Metodologiji o alokaciji globalnih kohezivnih resursa po Državi članici se redovno proizvode.	MONSTAT	2027-Kvartal1	Svi statistički podaci potrebni prema Metodologiji o raspodjeli globalnih sredstava kohezivne politike po državama članicama redovno su dostupni.	Indikator		Očekuje se da će nacrt RZO 2028-2034 biti objavljen 2025. godine.	

9 Aneksi

9.1 Ganttovi grafikoni

9.1.1 Aneks 1.1. – Ganttov grafikon za završna mjerila

9.1.2 Aneks 1.2. – Ganttov grafikon za Dugoročni plan aktivnosti

9.2 Aneks II: IPA Sistem kontrole i upravljanja i finansijskog upravljanja u Crnoj Gori

9.3 Aneks III: Programi jačanja kapaciteta

Aneks II IPA Sistem za upravljanje i kontrolu i finansijsko upravljanje u Crnoj Gori

I. Sistem za upravljanje i kontrolu

I.1. Nacionalni pravni okvir kojim se reguliše IPA pod indirektnim upravljanjem (godišnji i višegodišnji programi, PGS programi)

IPA I

- UREDBA o organizaciji decentralizovanog upravljanja Instrumentom za pretpristupnu podršku EU (IPA) (Službeni list Crne Gore, br. 33/11 od 08/07/2011, 5/2014 od 29/01/2014 i 33/18 od 14/05/2018)
- ODLUKA o imenovanju lica odgovornih za vršenje decentralizovanog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije (Službeni list Crne Gore, br. 50/11 od 21/10/2011, 27/12 od 31/05/2012, 57/12 od 16/11/2012 i 25/13 od 04/06/2013)
- Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske Unije (Službeni list Crne Gore, br. 14/12 od 07/03/2012, 54/16 od 15/08/2016, 37/17 od 14/06/2017 i 70/17 od 27/10/2017)

IPA II

- UREDBA o organizaciji indirektnog upravljanja sprovođenja finansijske podrške u okviru Instrumenta pretpristupne podrške Evropske Unije (IPA II) (Službeni list Crne Gore, br. 050/15 od 08/09/2015, 039/16 od 29/06/2016 i 033/18 od 14/05/2018)
- ODLUKA o imenovanju lica u okviru akreditovanih IPA struktura odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije (usvojena na sjednici Vlade 04/04/2024, Zključci vlade od 16/04/2024)
- Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske Unije (Službeni list Crne Gore, br. 14/12 od 07/03/2012, 54/16 od 15/08/2016, 37/17 od 14/06/2017 i 70/17 od 27/10/2017)
- UREDBA o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore, br. 134/2022 od 07/12/2022)

IPA III

- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (Službeni list Crne Gore, br. 27/23 od 08/03/2023)
- UREDBA o bližem načinu sprovođenja finansijske podrške Evropske unije kroz Instrument pretpristupne podrške (IPA III) (Službeni list Crne Gore, br. 77/23 od 28/07/2023)
- ODLUKA o imenovanju lica u okviru akreditovanih IPA struktura odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije (usvojena na sjednici Vlade 04/04/2024, Zključci vlade od 16/04/2024)
- Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske Unije (Službeni list Crne Gore, br. 14/12 od 07/03/2012, 54/16 od 15/08/2016, 37/17 od 14/06/2017 i 70/17 od 27/10/2017)
- UREDBA o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore, br. 134/2022 od 07/12/2022)

I.2. Operativni aranžmani između IPA tijela i struktura pod indirektnim upravljanjem Crne Gore (Operativni sporazumi, Implementacioni sporazumi, Protokoli)

IPA I

- Implementacioni sporazum između Nacionalnog službenika za ovjeravanje i Šefa operativne strukture za Operativni program za regionalni razvoj 2012-2013 finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA), potpisan 29/02/2016
- Implementacioni sporazum između Nacionalnog službenika za ovjeravanje i Šefa Operativne strukture za Operativni program za razvoj ljudskih resursa 2012-2013 finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA), potpisan 29/02/2016
- Operativni sporazum između tijela Operativne strukture za IPA komponentu III za upravljanje i implementaciju Operativnog programa za regionalni razvoj za 2012-2013 finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA), potpisan 29/02/2016
- Operativni sporazum između tijela Operativne strukture za IPA komponentu IV za upravljanje i implementaciju Operativnog programa za razvoj ljudskih resursa za 2012-2013 finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA), potpisan 29/02/2016

IPA II

- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Nacionalnog IPA koordinatora i Šefova implementacionih agencija za godišnje Akcione programe zemlje (CAP) 2014, potpisan 17.03.2016.
- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Nacionalnog IPA koordinatora i Šefova implementacionih agencija za CAP 2014, CAP 2016 i CAP 2017, potpisan 30.01.2018.
- Aneks 1 Sporazuma o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Nacionalnog IPA koordinatora i Šefova implementacionih agencija za CAP 2014, CAP 2016 i CAP 2017, potpisan 09.04.2019.
- Aneks 2 sporazuma o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Nacionalnog IPA koordinatora i Šefova implementacionih agencija za CAP 2014, CAP 2016 i CAP 2017, potpisan 30.05.2019.
- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Nacionalnog IPA koordinatora i Šefa operativne strukture za upravljanje i implementaciju operacija Programa prekogranične saradnje (PGS) sa Albanijom i Kosovom²⁵⁹ pod Instrumentom za pretpristupnu podršku (IPA II), potpisan 18.03.2016.
- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravanje, Nacionalnog IPA koordinatora i Šefa operativne strukture za upravljanje i implementaciju operacija Programa prekogranične saradnje (PGS) sa Albanijom i Kosovom pod Instrumentom za pretpristupnu podršku (IPA II), potpisan 30.07.2018.
- Operativni sporazum između Šefa kancelarije NIPAK, Šefova implementacionih agencija i Visokih programskih službenika za CAP 2014, potpisan 17.03.2016.
- Operativni sporazum između Šefa kancelarije NIPAK, Šefova implementacionih agencija i Visokih programskih službenika za CAP 2016, potpisan 31.01.2018.
- Operativni sporazum između Šefa kancelarije NIPAK, Šefova implementacionih agencija i Visokih programskih službenika za CAP 2017, potpisan 31.01.2018.
- Operativni sporazum između Šefa kancelarije NIPAK, Šefova implementacionih agencija i Visokih programskih službenika za CAP 2018, potpisan 18.04.2019.
- Operativni sporazum između Šefa kancelarije NIPAK, Šefova implementacionih agencija i Visokih programskih službenika za CAP 2020, potpisan 30.05.2019.

²⁵⁹ * Ova oznaka se daje bez prejudiciranja stavova o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244 i Mišljenjem ICJ-a o deklaraciji nezavisnosti Kosova.

- Operativni sporazum između Šefa kancelarije NIPAK, Šefova implementacionih agencija, Vodećeg visokog programskog službenika i Visokih programskih službenika za upravljanje i implementaciju akcija u vezi sa Višegodišnjim akcionim programom za Crnu Goru o zapošljavanju, obrazovanju i socijalnim politikama, potpisan 08.03.2016.
- Operativni sporazum između Šefa operativne strukture, Šefa tijela za prekograničnu saradnju (PGS) i Šefa implementacione agencije za upravljanje i implementaciju operacija programa prekogranične saradnje (PGS) sa Albanijom i Kosovom pod Instrumentom za pretpristupnu podršku (IPA II), potpisan 18.03.2016.
- Operativni sporazum između Šefa operativne strukture, Šefa tijela za prekograničnu saradnju (PGS) i Šefa implementacione agencije za upravljanje i implementaciju operacija programa prekogranične saradnje (PGS) sa Albanijom i Kosovom pod Instrumentom za pretpristupnu podršku (IPA II), potpisan 30.07.2018.
- Radni sporazumi između Implementacionih agencija, Jedinica za implementaciju projekata i institucija korisnika za specifične programe u indirektnom upravljanju, tj. specifičnih sektora/akcija²⁶⁰, potpisani tokom 2018., 2019. i 2020. godine.
- Bilateralni sporazum između Crne Gore i Albanije o IPA II programu prekogranične saradnje Crna Gora-Albanija 2014-2020, potpisan 01.11.2016.
- Bilateralni sporazum između Crne Gore i Kosova o IPA II programu prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo 2014-2020, potpisan 10.02.2017.

IPA III

- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravnje, Nacionalnog IPA koordinatora, Šefa upravljačkog tijela i Šefova posredničkih tijela za finansijsko upravljanje za AAP 2021, potpisan 01.04.2024.
- Annex 1 Sporazuma o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravnje, Nacionalnog IPA koordinatora, Šefa upravljačkog tijela i Šefova posredničkih tijela za finansijsko upravljanje za AAP 2021, potpisan 01.04.2024.
- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravnje, Nacionalnog IPA koordinatora, Šefa upravljačkog tijela i Šefa posredničkog tijela za finansijsko upravljanje za upravljanje i implementaciju Operativnog programa 2024-2027 za sektor životne sredine i klimatskih promjena, finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III), potpisan 19.09.2024.
- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravnje, Nacionalnog IPA koordinatora, Šefa upravljačkog tijela i Šefova posredničkih tijela za finansijsko upravljanje za upravljanje i implementaciju Operativnog programa 2024-2027 za sektor zapošljavanja i socijalne inkluzije, finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III), potpisan 01.11.2024.
- Sporazum o implementaciji između Nacionalnog službenika za ovjeravnje, Nacionalnog IPA koordinatora, Šefa upravljačkog tijela za PGS i Šefa posredničkog tijela za finansijsko upravljanje za IPA III PGS programe Crna Gora-Kosovo 2021-2027 i Crna Gora-Albanija 2021-2027, potpisan 01.04.2024.
- Operativni sporazum između Šefa upravljačkog tijela, Šefova posredničkih tijela za finansijsko upravljanje i Šefova posredničkih tijela za upravljanje politikama za AAP 2021, potpisan 01.04.2024.
- Operativni sporazum između Šefa upravljačkog tijela, Šefova posredničkih tijela za finansijsko upravljanje i Šefova posredničkih tijela za upravljanje politikama za AAP 2024 (koji će biti potpisan u II kvartalu 2025. godine, tj. čim bude donesena Odluka o imenovanju ključnih IPA aktera).
- Operativni sporazum između Šefa upravljačkog tijela i Šefa posredničkog tijela za finansijsko upravljanje (PTFU) za upravljanje i implementaciju Operativnog programa 2024-2027 za sektor životne sredine i klimatskih promjena, finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III), potpisan 19.09.2024.

²⁶⁰. Radni ugovori se potpisuju po programima (CAP 2014, CAP 2016, CAP 2017 i SOPEES) i po sektorima/aktivnostima, imajući u vidu broj uključenih institucija.

- Operativni sporazum između Šefa upravljačkog tijela i Šefova posredničkih tijela za finansijsko upravljanje (PTFU) za upravljanje i implementaciju Operativnog programa 2024-2027 za sektor zapošljavanja i socijalne inkluzije, finansiranog iz Instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III), potpisan 01.11.2024.
- Bilateralni sporazum između Crne Gore i Republike Albanije o programu prekogranične saradnje IPA III 2020-2027 Crna Gora-Albanija, potpisan 04.09.2024.
- Bilateralni sporazum između Crne Gore i Republike Kosovo o programu prekogranične saradnje IPA III 2020-2027 Crna Gora-Kosovo, potpisan 29.03.2024.

I.3. Opis IPA tijela i struktura pod indirektnim upravljanjem od strane Crne Gore

IPA I

Pod IPA I programima, pored Revizorskog tijela, NIPAK/NIPAK kancelarije, NAO/Nacionalnog fonda i Interne revizije u relevantnim resornim ministarstvima koja imaju IPA jedinice uključene u svaki program upravljan decentralizovanim upravljanjem, struktura za upravljanje Operativnim programima pod IPA I bila je sljedeća²⁶¹:

- Tijela odgovorna za Operativne programe – relevantna resorna ministarstva odgovorna za područje podržano u okviru Operativnog programa;
- Tijela odgovorna za prioritete/mjere – relevantna resorna ministarstva odgovorna za prioritet/mjeru koja dobija podršku u okviru Operativnog programa;
- Ugovorna tijela: CFCU i Ministarstvo javnih radova (bivša Direkcija za javne radove).

IPA II

Pod IPA II programima, pored Revizorskog tijela, Ministarstva za evropske poslove NIPAK/NIPAK kancelarije, Ministarstva finansija - NAO/Upravljačke strukture i interne revizije za programe EU (koja je odgovorna za sve programe osim IPARD, ali je odgovorna za reviziju Upravljačke strukture za IPARD program), struktura za upravljanje različitim programima zavisi od tipa programa.

Za akcione programe (Godišnji akcioni programi - CAP i Višegodišnji akcioni program za Crnu Goru za zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu politiku, za period 2015-2017 (SOPEES)), uključeni su sljedeći organi:

- Ugovorna tijela: CFCU i Ministarstvo javnih radova;
- Jedinice za implementaciju projekata koje se nalaze u relevantnim resornim ministarstvima: Ministarstvo finansija; Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevernog regiona; Ministarstvo rada i socijalnog staranja; Ministarstvo saobraćaja i pomorskih poslova; Ministarstvo ekonomskog razvoja; Ministarstvo pravde; Ministarstvo unutrašnjih poslova; Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava; Ministarstvo obrazovanja, nauke i inovacija.

Sljedeća tijela su odgovorna za bilateralne PGS programe:

- Šef Operativne strukture unutar Ministarstva za evropske poslove, uz podršku kancelarije HOS;
- PGS tijelo unutar Ministarstva za evropske poslove;
- Ugovorna tijela: CFCU (*U slučaju bilateralnih PGS programa, CFCU preuzima ulogu kontrolnog tijela. U slučaju trilateralnih i multilateralnih PGS programa, CFCU preuzima ulogu Tijela prvog nivoa kontrole*).

²⁶¹ Struktura i organizacija državnih organa se promijenila od IPA I.

IPA III

Pod IPA III programima, pored Revizorskog tijela, Ministarstva za evropske poslove – NIPAK kancelarije, Ministarstva finansija - NAO/Upravljačke strukture i interne revizije za programe EU (koja je zadužena za sve programe osim IPARD, ali je odgovorna za reviziju Upravljačke strukture za IPARD program) koje su uključene u svaki program upravljan indirektnim upravljanjem, struktura za upravljanje različitim programima zavisi od tipa programa.

Za akcione programe (godišnji akcioni programi: AAP 2021 i AAP 2024), uključena su sljedeća tijela:

- Upravljačko tijelo – Ministarstvo za evropske poslove;
- Posrednička tijela za finansijsko upravljanje: CFCU i Ministarstvo javnih radova;
- Posrednička tijela za upravljanje politikom, uspostavljena unutar relevantnih resornih ministarstava: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevernog regiona; Ministarstvo finansija; Ministarstvo obrazovanja, nauke i inovacija.

Za akcione programe (višegodišnji akcioni programi - OP: Operativni program za zapošljavanje i socijalnu inkluziju i Operativni program za zaštitu životne sredine i klimatske promjene), uključeni su sljedeći organi:

- Upravljačka tijela – Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga i Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevernog regiona;
- Posredničko tijelo za upravljanje politikom za OP za zapošljavanje: Ministarstvo socijalnog staranja, demografije i socijalne zaštite;
- Posrednička tijela za finansijsko upravljanje: CFCU, Ministarstvo javnih radova i Agencija za zapošljavanje Crne Gore.

Za bilateralne PGS programe uključeni su sljedeća tijela:

- Upravljačko tijelo – Ministarstvo za evropske poslove;
- Ugovorno tijelo: CFCU (*U slučaju bilateralnih PGS programa, CFCU obavlja ulogu Kontrolnog tijela. U slučaju trilateralnih i multilateralnih PGS programa, CFCU obavlja ulogu Tijela prvog nivoa kontrole*).

Funkcije i zadaci svake strukture i tijela su jasno definisani u zakonodavnom okviru i operativnim aranžmanima navedenim iznad, kao i u Priručnicima o procedurama odobrenim od strane NAO-a.

I.4. Revizorsko tijelo

Revizorsko tijelo (RT) Crne Gore²⁶² funkcionalno je nezavisno od svih aktera u sistemu upravljanja i kontrole sredstava iz fondova EU i ima opsežno iskustvo u reviziji IPA programa. RT je osnovano Zakonom o reviziji sredstava iz fondova EU ("Službeni list Crne Gore", br. 14/12, 54/16, 37/17 i 70/17). Pod IPA I, RT je sprovedo sistemske revizije i revizije operacija pod komponentama III i IV. Pod IPA II, RT obavlja revizije i priprema Godišnje izvještaje kontrole i Godišnja mišljenja o reviziji za sljedeće IPA II programe: Godišnji akcioni programi za godine 2014, 2016, 2017, 2018 i 2020; Sektorski operativni program 2015-2017 za Crnu Goru u oblastima zapošljavanja, obrazovanja i socijalne politike; Programi prekogranične saradnje sa Albanijom i Kosovom; i IPARD II program. Pod IPA III, do sada su potpisani finansijski sporazumi za Godišnji akcioni program 2021, Programe prekogranične saradnje Crna Gora - Albanija i Crna Gora - Kosovo, kao i IPARD III program, ali nijesu potpisani ugovori, izvršene isplate ili priznata sredstva. Sistemska revizija od strane RT je sprovedena za navedene programe u decembru 2024. i januaru 2025. RT je objavilo konačne izvještaje o sistemskoj reviziji za IPARD III 19.02.2025, PGS MNE²⁶³ ALB IPA III 10.02.2025, PGS MNE KOS IPA III 07.02.2025, i AAP za 2021. 28.01.2025.

²⁶² Ne radi se o Državnoj revizorskoj instituciji Crne Gore.

²⁶³ MNE predstavlja Crnu Goru.

Frekvencija i obim sistemskih revizija određuje se na osnovu procjene rizika koju sprovodi Revizorsko tijelo (RT).

Revizije računa se vrše za svaku finansijsku godinu. Revizorsko tijelo provjerava potpunost, tačnost i istinitost iznosa koji su priznati u računima, uzimajući u obzir rad izvršen kao dio sistemskih revizija Nacionalnog fonda (NF) (verifikacija pouzdanosti računovodstvenog sistema Nacionalnog fonda i, na osnovu uzorka, tačnost troškova iznosa povučenih i vraćenih koji su zabilježeni u računovodstvenom sistemu NF) i revizije projekata.

I.5. Unutrašnja revizija

Unutrašnja revizija u javnom sektoru Crne Gore definisana je Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore br. 075/18 od 23.11.2018). Prema Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore br. 134/22 od 07.12.2022), Uredbi o bližem načinu sprovođenja finansijske podrške Evropske unije kroz Instrument za pretpristupnu podršku (IPA III) (Službeni list Crne Gore br. 77/23 od 28.07.2023) i Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija (najnovija verzija iz decembra 2023. godine), unutrašnja revizija sredstava EU je centralizovana i sprovodi je Odjeljenje za unutrašnju reviziju fondova EU u javnom sektoru, koja je odjeljenje unutar Ministarstva finansija. Odjeljenje unutrašnje revizije za sredstva EU vrši revizije programa/projekata koji su finansirani u cijelosti ili delimično iz sredstava EU za pretpristupnu podršku unutar državnih administrativnih organa koji čine strukturu za upravljanje pretpristupnim sredstvima (poznatijim kao IPA tijela), s ciljem pružanja nezavisnog i objektivnog osiguranja o adekvatnosti i efikasnosti sistema upravljanja, upravljanju rizicima i unutrašnjim kontrolama (osim u sektoru poljoprivrede).

Odjeljenje unutrašnje revizije za sredstva EU posjeduje potrebnu organizacionu nezavisnost, što je garantovano Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija. Šef odjeljenja direktno je odgovoran ne samo ministru finansija, već i NAO-u.

Izveštaji i nalazi unutrašnje revizije dostavljaju se NAO-u, šefu Jedinice (ministra finansija) i šefu državnog administrativnog organa koji je bio predmet revizije.

I.6. Sistem za borbu protiv prevara (AFCOS)

Član 12. FFPA navodi da, prilikom upravljanja sredstvima IPA III, korisnik IPA III mora poštovati principe dobrog finansijskog upravljanja, transparentnosti i nediskriminacije, te osigurati vidljivost IPA III podrške. Korisnik IPA III treba da obezbijedi određeni nivo zaštite finansijskih interesa Evropske unije. Isto tako, navedeni član propisuje da korisnik treba da uspostavi i obezbijedi funkcionisanje efikasnog i efektivnog sistema unutrašnje kontrole zasnovanog na međunarodnim najboljim praksama, koji omogućava, posebno, prevenciju, otkrivanje, izvještavanje i ispravku nepravilnosti i prevara.

Član 50. FFPA takođe naglašava da su svi finansijski sporazumi podložni nadzoru, kontroli i reviziji od strane Komisije, Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) i Evropskog revizorskog suda. Član 51. FFPA definiše značaj zaštite finansijskih interesa EU i naglašava potrebu uspostavljanja mehanizama kontrole i izvještavanja u vezi s mogućim nepravilnostima u državama članicama, zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama koje primaju podršku EU.

Crna Gora ima obavezu da odredi AFCOS u skladu sa odredbama IPA III Finansijskog okvira za partnerski sporazum - član 50(2), kao i IPA II Okvirnog sporazuma - član 50(2), kako bi se omogućila efikasna saradnja i razmjena informacija, uključujući informacije operativne prirode, sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF).

Crna Gora je ispunila ove obaveze tako što je odredila AFCOS – Direkciju za zaštitu finansijskih interesa EU (AFCOS kancelarija) unutar Ministarstva finansija, koje je pod upravom Direktorata za inspeksijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU.

AFCOS kancelarija je glavna tačka kontakta za OLAF i obezbjeđuje efikasnu saradnju između IPA struktura i tijela van IPA struktura, kao i razmjenu informacija, uključujući i informacije sa OLAF-om.

Glavne funkcije AFCOS kancelarije zasnovane su na zahtjevima iz IPA III Finansijskog okvira za partnerski sporazum i obuhvataju sljedeće:

- Vođenje kreiranja/implementacije strategija za zaštitu finansijskih interesa EU;
- Identifikacija mogućih slabosti u sistemima korisnika IPA III za upravljanje sredstvima Unije, uključujući IPA III podršku;
- Osiguranje dovoljnog kapaciteta ljudskih resursa za ove zadatke, uključujući obuku osoblja za borbu protiv prevara;
- Podrška saradnji između administracija korisnika IPA III, organa za sprovođenje zakona (organi reda) i OLAF-a;
- Razmjena informacija o nepravilnostima i sumnjivim prevarama, uključujući one otkrivene tokom revizija i kontrola koje sprovodi Revizorsko tijelo, unutrašnje službe za reviziju, Ministarstvo finansija – NAO/Upravljačka struktura, Upravljačka tijela i Posrednička tijela, menadžmentom korisnika IPA III i OLAF-om;
- Osiguranje ispunjenja svih obaveza prema Regulativi (EK, Euratom) br. 883/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta, Regulativi Savjeta (Euratom, EK) br. 2988/1995 i Regulativi Savjeta (EK, Euratom) br. 2185/1996.

AFCOS kancelarija je takođe inicirala uspostavljanje Koordinacionog tijela za monitoring i upravljanje politikama za sprječavanje i borbu protiv nepravilnosti za zaštitu finansijskih interesa EU (AFCOS mreža). Pored AFCOS kancelarije koja koordinira Mrežom, AFCOS mreža se sastoji od predstavnika različitih institucija, kao što su: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Poreska i carinska uprava, Vrhovno državno tužilaštvo, Revizorsko tijelo, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija i Agencija za borbu protiv korupcije. Zadaci AFCOS mreže su:

- Razvijanje nacionalne strategije za borbu protiv prevara;
- Monitoring implementacije strategije;
- Iniciranje donošenja propisa koji su važni za efikasnu zaštitu finansijskih interesa Evropske unije;
- Pregled potencijalnih slučajeva nepravilnosti i prevara u vezi sa kršenjem ugovora, pravila i propisa koji se odnose na zaštitu finansijskih interesa Evropske unije na osnovu informacija i saznanja članova AFCOS mreže i zainteresovanih strana;
- Izvještavanje Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) o slučajevima nepravilnosti ili prevara koje utiču na finansijske interese Evropske unije;
- Jačanje međuinstitucionalne saradnje i razmjene informacija između organizacija čiji su predstavnici uključeni u AFCOS mrežu radi zaštite finansijskih interesa Evropske unije;
- Održavanje registra otkrivenih nepravilnosti i monitoring implementacije nalaza navedenih u izvještajima OLAF-u;
- Sprovođenje programa obuke prema potrebama institucija čiji su predstavnici dio AFCOS mreže.

I.7. Povjeravanje zadataka izvršenja budžeta i okvir osiguranja

Treba naglasiti da je osoblje **Ministarstva finansija – NAO/Upravljačke strukture ostalo stabilno tokom tri IPA perspektive, stičući značajno institucionalno znanje i postepeno unaprjeđujući svoje administrativne kapacitete u pripremi pravnih akata i priručnika za procedure, zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka, godišnjih menadžerskih deklaracija, priručnika za procedure i, generalno, u nadzoru sistema upravljanja i kontrole i komunikaciji sa Komisijom**²⁶⁴. Ministarstvo finansija – NAO/Upravljačka struktura pruža osigurava pravilno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole za IPA programe, što potvrđuju relevantne procjene usklađenosti i revizorska mišljenja.

IPA I

²⁶⁴ Na primjer, trenutni šef Ministarstva finansija – Upravljačka struktura NAO bio je uključen u sve faze prvog procesa akreditacije i radio je u Nacionalnom fondu. Trenutni šef Direkcije za Nacionalni fondu unutar Ministarstva finansija – NAO/Upravljačka struktura takođe ima opsežno iskustvo kroz rad u CFCU i bivšem Nacionalnom fondu.

Pod IPA I, Crnoj Gori je povjerena implementacija **dva Operativna programa (OP)** pod decentralizovanim upravljanjem (kroz dvije od pet²⁶⁵ IPA I komponenti). Uspostavljen je sljedeći institucionalni okvir za decentralizovanu implementaciju:

1. Nacionalni IPA koordinator (NIPAK) – Ministarstvo za evropske integracije
2. Strateški koordinator za komponente III i IV – Ministarstvo za evropske integracije
3. Službenik za akreditaciju (CAO) – Ministarstvo finansija
4. Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO) – Ministarstvo finansija
5. Nacionalni fond (NF) – Ministarstvo finansija
6. Operativna struktura IPA komponente III (OS) koja uključuje:
 - a. Ministarstvo za prostorno planiranje i životnu sredinu (Šef operativne strukture i PIU);
 - b. Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija (Tijelo odgovorno za prioritete/mjere);
 - c. Ministarstvo javnih radova (bivša Direkcija za javne radove).
7. IPA komponenta IV Operativna struktura (OS) uključujući:
 - d. Ministarstvo rada i socijalnog staranja (Šef operativne strukture i PIU);
 - e. Ministarstvo transporta, pomorstva i telekomunikacija (Tijelo odgovorno za prioritete/mjere)
 - f. Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU podrške (CFCU) – Ministarstvo finansija
8. Revizorsko tijelo (RT)

NF, kojim rukovodi operativni šef Direkcije za NF, djelujući pod direktnom odgovornošću NAO, operativno je podržavao NAO i državni trezor unutar Ministarstva finansija, koji je zadužen za zadatke finansijskog upravljanja sredstvima podrške u skladu sa IPA regulativama. Konkretno, NF je bio zadužen za organizaciju bankovnih računa, odobravanje prenosa sredstava ka operativnim strukturama ili krajnjim korisnicima, kao i za finansijsko izvještavanje Komisiji i traženje sredstava od Komisije. NF je takođe podržavao NAO u vezi sa akreditacijom sistema za decentralizovano upravljanje, kao i **osiguranje efikasnog funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole u skladu sa IPA regulativama** i dostavljanje **Izjava o garanciji**.

IPA II

U skladu sa Okvirnim sporazumom između Crne Gore i Evropske komisije za IPA II, Ministarstvo finansija – NAO/Upravljačka struktura se sastoji od Nacionalnog fonda i kancelarije za podršku NAO. Zadaci i odgovornosti Nacionalnog fonda i kancelarije za podršku NAO su adekvatno razdvojeni. Nacionalni fond je odgovoran NAO-u i nalazi se u Ministarstvu finansija. U okviru IPA II, nacionalne vlasti uz vođstvo i koordinaciju Ministarstva finansija – NAO/Upravljačke strukture uspješno su dobile akreditaciju za 10 programa kojima se upravlja indirektnim upravljanjem: CAP 2014, CAP 2015, CAP 2016, CAP 2017, CAP 2018, CAP 2020, SOPEES 2015-2017, IPARD II program 2014-2020, PGS programi sa Albanijom 2014-2020 i Kosovom 2014-2020.

IPA III

U 2023. i 2024. godini, Ministarstvo finansija – NAO/Upravljačka struktura je podnijelo Evropskoj komisiji Zahtjeve za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka (REBIT) za Godišnji akcioni program 2021, PGS programe sa Albanijom i Kosovom 201-2027, kao i za Godišnji akcioni program 2024. i Operativni program Crna Gora 2024-2027 za oblast životne sredine i klimatskih promjena, te Operativni program Crna Gora 2024-2024 za oblast zapošljavanja i socijalne uključenosti. REBIT za Operativni program Crna Gora 2024-2027 za oblast životne sredine i klimatskih promjena sa svim pratećim dokumentima je poslat Evropskoj komisiji 20. septembra 2024. REBIT za Operativni program Crna Gora 2024-2024 za oblast zapošljavanja i socijalne uključenosti je podniet 1. novembra 2024. sa novo-uvodenim Posredničkim tijelom za finansijsko upravljanje – Zavodom za zapošljavanje Crne Gore. Zbog rekonstrukcije Vlade Crne Gore, kao i promjene Akcionog dokumenta za Godišnji akcioni program za 2024, Ministarstvo finansija – NAO/Upravljačka struktura je u oktobru 2024. podnijelo ažuriranu prijavu Evropskoj komisiji za navedeni program, pri čemu je Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija određeno kao Posredničko tijelo za upravljanje politikom. DG NEAR je sproveo misiju nadzora u poslednjoj nedelji novembra 2024, fokusirajući se na podniete REBIT-

²⁶⁵ Prema Aneksu I IPA Okvirne regulative, predviđeno je sljedećih pet komponenti: (a) Podrška tranziciji i izgradnja institucija; (b) Prekogranična saradnja; (c) Regionalni razvoj; (d) Razvoj ljudskih resursa i (e) Ruralni razvoj.

ove. Zaključci i izvještaj ove misije su formirali osnovu za dalji rad vezan za usklađenost sistema u vezi sa punom akreditacijom.

I.8. Broj službenika i zadržavanje službenika

Trenutno se paralelno realizuju sljedeće IPA II i IPA III strukture za implementaciju, kontrolu i nadzor IPA godišnjih i višegodišnjih programa u indirektnom upravljanju od strane Crne Gore:

IPA II strukture (17 struktura)²⁶⁶

- Ministarstvo finansija – NAO/Direktorat za upravljačku strukturu (DUS) uključujući NAO
- Ministarstvo vanjskih poslova - Kancelarija NIPAK uključujući NIPAK
- Upravljačko tijelo za PGS programe MNE-AL i MNE-KOS²⁶⁷ - HOS kancelarija + PGS tijelo
- Dvanaest IPA jedinica koje implementiraju IPA II operacije
- CFCU IA
- MJR IA

IPA III strukture (12 struktura)²⁶⁸

- Ministarstvo finansija – NAO/Direktorat za upravljačku strukturu (DUS) uključujući NAO
- Ministarstvo za evropske poslove - Kancelarija NIPAK uključujući Upravljačko tijelo za godišnje IPA III programe i uključujući NIPAK
- Dva Upravljačka tijela za Operativne programe 2024-2027
- Upravljačko tijelo za PGS programe MNE-AL i MNE-KOS²⁶⁹ - HOS kancelarija + PGS tijelo
- Tri Posrednička tijela za finansijsko upravljanje za godišnje i višegodišnje programe: CFCU, MJR, Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG)
- Četiri Posrednička tijela za upravljanje politikom, uspostavljena unutar relevantnih resornih ministarstava: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Ministarstvo finansija; Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija; i Ministarstvo socijalnog staranja, demografije i brige o porodici.

Prema Pravilniku, **IPA III IUDK** strukture trebaju zaposliti ukupno 189 službenika (ne uključujući IPARD strukture)²⁷⁰. Međutim, 23% radnih mjesta je upražnjeno.

Osim Ministarstva za evropske poslove - Kancelarije NIPAK i Ministarstva finansija - NAO/Upravljačke strukture, izuzetka u slučaju višegodišnjih programa, IPA strukture su uspostavljene na osnovu Godišnjih akcionih programa i sredstava koja se implementiraju kroz indirektno upravljanje. Posljedično, potrebni zaposleni značajno variraju na duži rok, odražavajući kako logiku ciklusa programa, tako i to da se uključuju različite strukture u zavisnosti od sektora za svaki Godišnji akcioni program. Dodatno, što se tiče dva višegodišnja programa 2024-2027, mnogi od zaposlenih su novi u IPA. Kao rezultat toga, što se tiče zadržavanja osoblja, jedine strukture gdje se može osigurati dugoročni kontinuitet su Ministarstvo vanjskih poslova - Kancelarija NIPAK i Ministarstvo finansija – NAO/Upravljačka struktura. Vrijedi napomenuti da u oba slučaja postoji značajno zadržavanje zaposlenih (90% u periodu od 2021. do 14. februara 2025).

I.9. Odbijanje i obustava (2023-2024) dokumenata tokom ex-ante verifikacije u okviru IPA programa implementiranih u indirektnom upravljanju

Trenutno, dva Ugovorna tijela podnose dokumenta Delegaciji Evropske unije na ex-ante verifikaciju: Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU podrške (CFCU) i Ministarstvo javnih radova (MJR).

²⁶⁶ Ne uključuje IPARD strukture.

²⁶⁷ KOS predstavlja Republiku Kosovo*.

²⁶⁸ Ne uključuje IPA strukture.

²⁶⁹ KOS predstavlja Republiku Kosovo*.

²⁷⁰ Pravilnik za jedan od PTFU-ova je u fazi usvajanja.

Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU podrške (CFCU) djeluje kao Ugovorno tijelo za 8 programa financiranih pod IPA II u indirektnom upravljanju. **Ukupna vrijednost EU sredstava povjerenih CFCU za ove programe iznosi 66,6 miliona EUR²⁷¹**. Ukupan broj ugovora koje je CFCU potpisao je 257. Ministarstvo javnih radova (MJR) djeluje kao Ugovorno tijelo za 5 IPA II programa financiranih pod IPA II u indirektnom upravljanju. **Ukupna vrijednost EU sredstava povjerenih MJR iznosi 43,3 miliona EUR**. Ukupan broj ugovora koje je MJR potpisala je 50.

Kvantitativni proračuni stopa eksternih odbacivanja/obustava za 2023. i 2024. godinu prikazani su u tabelama ispod:

Tabela 1: CFCU Ukupna Stopa odbijanja/obustavljanja (za 2023.)

	<u>Broj Prijava</u>	<u>Odobreno</u>	<u>Odbijeno</u>	<u>Obustavljeno</u>	<u>Stopa odbijanja</u>	<u>Stopa obustave</u>	<u>Ukupno</u>
Vrijednost	110	104	3	3	2,73%	2,73%	5,46%

Tokom perioda od januara do decembra 2023. godine, 110 dokumenata je podneseno Delegaciji Evropske unije na ex-ante kontrolu. Od toga, 104 dokumenta su odobrena, 3 su odbijena i 3 su obustavljena. Stoga, potrebna su dodatna poboljšanja za 6 dokumenata, što predstavlja 5,46% od ukupnog broja podnesenih dokumenata.

Tabela 2: MJR Ukupna stopa odbijanja/ obustavljanja (za 2023.)

	<u>Broj Prijava</u>	<u>Odobreno</u>	<u>Odbijeno</u>	<u>Obustavljeno</u>	<u>Stopa odbijanja</u>	<u>Stopa obustave</u>	<u>Ukupno</u>
Vrijednost	54	37	13	4	24.07 %	7.41 %	31.48%

Tokom perioda od januara do decembra 2023. godine, 54 dokumenta su podnesena Delegaciji Evropske unije na ex-ante kontrolu. Od toga, 37 dokumenata je odobreno, 13 je odbijeno, a 4 su obustavljena. Stoga, potrebna su dodatna poboljšanja za 17 dokumenata, što čini 31,48% od ukupnog broja podnesenih dokumenata.

Tabela 3: CFCU Ukupna stopa odbijanja/obustavljanja (za 2024.)

	<u>Broj Prijava</u>	<u>Odobreno</u>	<u>Odbijeno</u>	<u>Obustavljeno</u>	<u>Stopa odbijanja</u>	<u>Stopa obustave</u>	<u>Ukupno</u>
Vrijednost	59	49	5	5	8,47%	8,47%	16.94%

Tokom perioda od januara do decembra 2024. godine, 59 dokumenata je podneseno Delegaciji Evropske unije na ex-ante kontrolu. Od toga, 49 dokumenata je odobreno, 5 je odbijeno, a 5 je obustavljeno. Stoga, potrebna su dodatna poboljšanja za 10 dokumenata, što čini 16,94% od ukupnog broja podnesenih dokumenata.

Tabela 4: MJR Ukupna stopa odbijanja/obustavljanja (za 2024.)

	<u>Broj Prijava</u>	<u>Odobreno</u>	<u>Odbijeno</u>	<u>Obustavljeno</u>	<u>Stopa odbijanja</u>	<u>Stopa obustave</u>	<u>Ukupno</u>
Vrijednost	91	70	16	5	17.58%	5.49%	23.07%

Tokom perioda od januara do decembra 2024. godine, 91 dokument je podnesen Delegaciji Evropske unije na ex-ante kontrolu. Od toga, 70 dokumenata je odobreno, 16 je odbijeno, a 5 je obustavljeno. Stoga, potrebna su dodatna poboljšanja za 21 dokument, što čini 23,07% od ukupnog broja podnesenih dokumenata.

²⁷¹ Na to se dodaje 6.545.644,73 EUR doprinosa EU programima Unije u okviru CAP2014, CAP2015, CAP2017 and CAP2020.

Analiza odbijanja i obustava²⁷² kategorizovana je prema vrsti dokumenta, a greške u svakoj kategoriji su kvantifikovane kako bi se identifikovale vrste dokumenata sa višim rizikom od odbacivanja i obustava, a to su: dokumenta za tendere, izveštaji o evaluaciji (pregovaranje), dokumenta za ugovore i dodaci. Najčešći problemi su bili sljedeći:

- Nijesu korišćeni novi PRAG šabloni.
- Dokumenta koja bi trebalo biti dio tenderske dokumentacije nijesu podnijeta.
- Greške u gramatici, sintaksi i semantici.
- Naslov projekta ne referiše na ciljeve projekta.
- Netačni CPV kodovi.
- Nedovoljno objašnjenje podjela na lotove.
- Kriterijumi selekcije nijesu jasno formulisani i/ili nijesu proporcionalni ili nijesu osigurali da ponuđači budu dovoljno kvalifikovani za izvršenje ugovora.
- Korišćenje uslova kao što su lokalna ekspertiza, lokalne usluge, podružnice.
- Potrebni je pažljiviji pristup prilikom pripreme tržišnih studija.
- Ako ukupna cijena u tržišnoj studiji premašuje raspoloživi budžet, ugovorno tijelo treba da objasni kako će razlika biti finansirana (u prilogu pismu koje prati podnijeti paket dokumentacije).
- Tehničke specifikacije za isporuke ne bi trebale biti kopirane iz kataloga.
- Nije osigurano da ponuđači nijesu bili uključeni u pripremu tendera.
- Nije osigurano da predloženi evaluator nije bio uključen u pripremu grant aplikacije.
- Izbor ponuđača nije bio dovoljno obrazložen.
- Razlozi za odbijanje tenderskih ponuda nijesu propisno elaborirani.
- Revizije cijena u dodatku ugovora treba strogo primijeniti prema članu 48.5 Opštih uslova.

Strategije za smanjenje stopa odbijanja i obustava su sljedeće:

- Kontrolne liste za dokumentaciju pokrivaju sve greške koje su navedene u Bilješkama o odbijanju/obustavi Delegacije Evropske Unije.
- Nove/poboljšane instrukcije i smjernice za tačno popunjavanje i korištenje PRAG šablona, posebno novih, su kreirane kako bi se pojednostavio radni proces i minimizirale greške.
- Specifična obuka je organizovana za PIU i ugovorna tijela 2024. godine o pripremi dokumenata za dodjelu i izvršenje ugovora, a obuka će se nastaviti redovno.

II. Finansijsko upravljanje

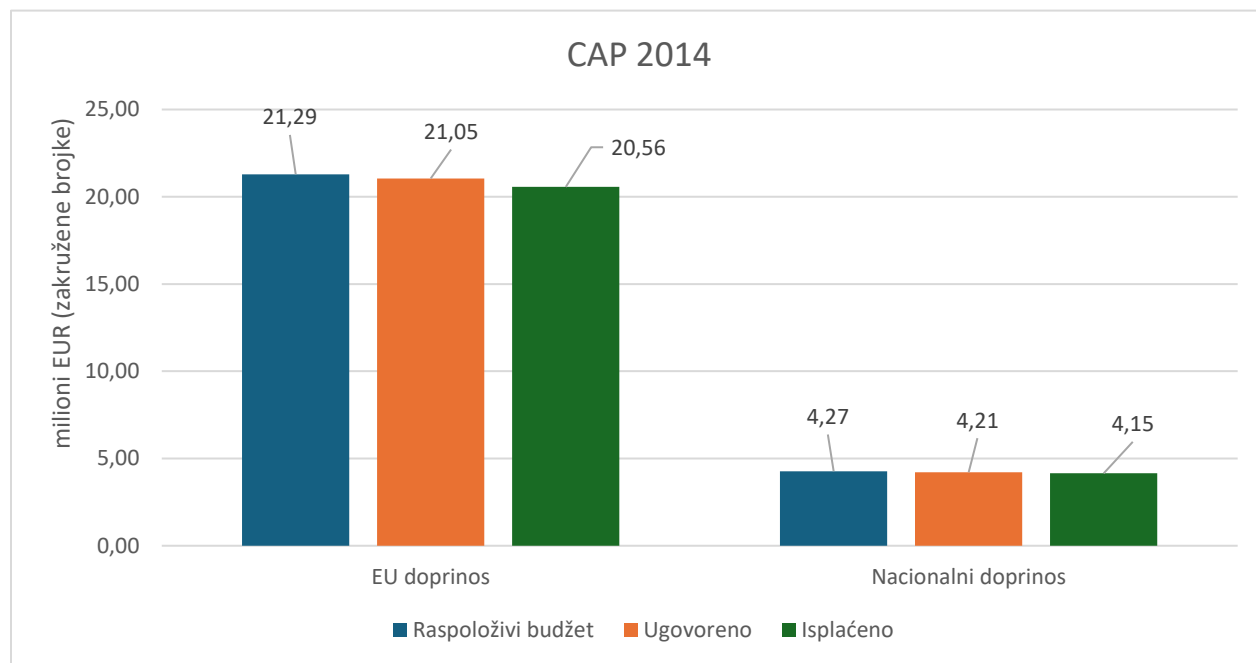
II.1. Informacije o ugovaranju i isplaćivanju (IPA II)

Godišnji akcioni program 2014

Ukupan iznos dostupan za implementaciju IUDK-a bio je 25.561.408 EUR, od čega je 21.288.220 EUR predstavljalo doprinos EU. Finansijski sporazum između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 10. decembra 2015. godine, dok je rok za ugovaranje istekao 10. decembra 2018. godine. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosila je 25.259.884 EUR, što predstavlja **98,82% sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznosila su 24.710.580 EUR, tj. **97,83% ugovorenih sredstava**.

²⁷² Analiza naučenih lekcija iz ex-ante kontrole dokumenata dostavljenih Delegaciji EU, period obuhvaćen: 1. januar – 31. decembar 2024, pripremljena od strane Ministarstva finansija/ Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške i Uprava za kapitalne projekte u februaru 2025. godine.

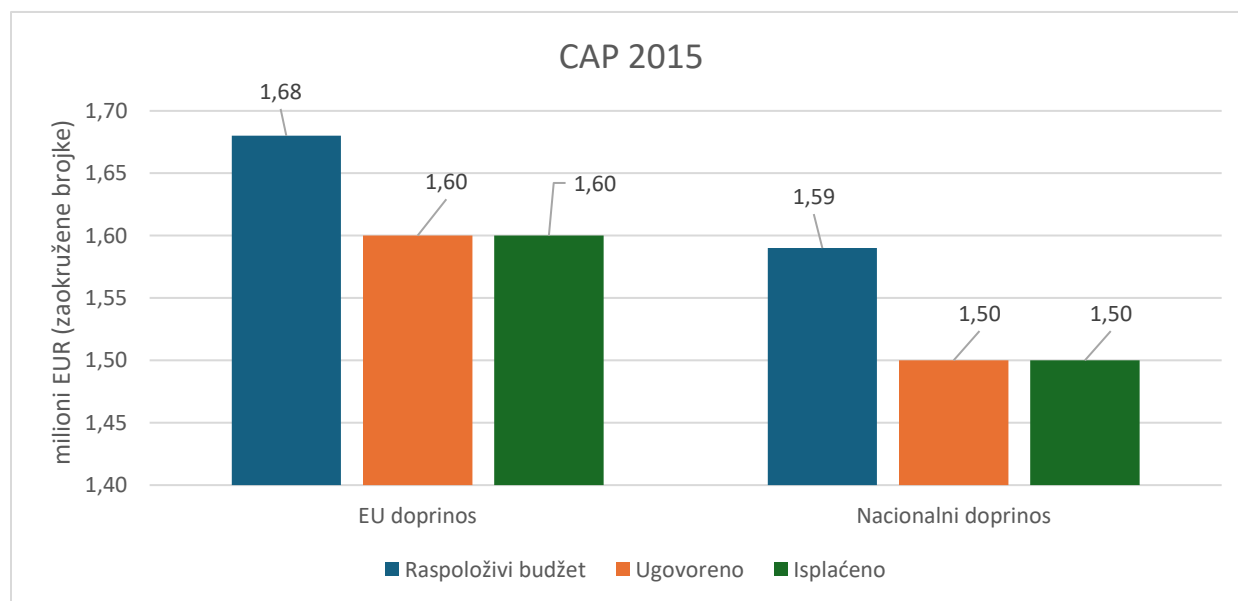
Grafikon 1: Finansijski pregled CAP 2014 programa



Godišnji akcioni program 2015

Ukupan iznos dostupan za implementaciju IUDK-a bio je 3.272.161 EUR, od čega je 1.684.580 EUR predstavljalo doprinos EU. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 3.098.902 EUR, što predstavlja **94,70% sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 3.098.902 EUR, tj. **100% ugovorenih sredstava**. Sve aktivnosti su povezane s programima Unije.

Grafikon 2: Finansijski pregled CAP 2015 programa

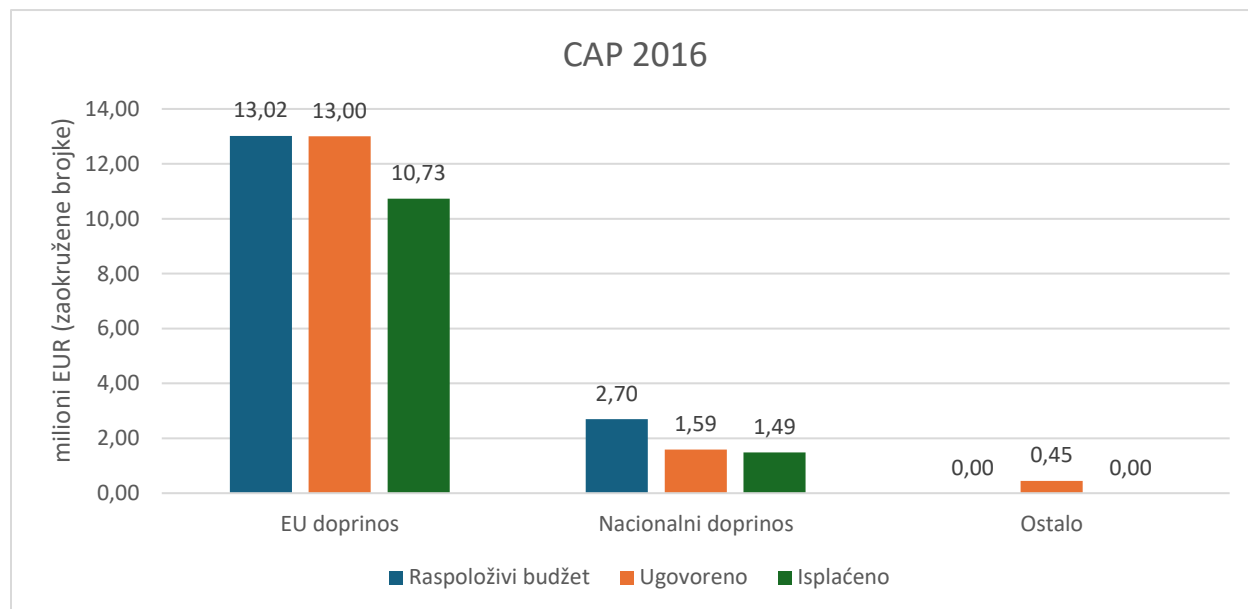


Godišnji akcioni program 2016

Ukupan iznos dostupan za implementaciju IUDK-a bio je 15.730.316,43 EUR, od čega je 13.028.926,43 EUR predstavljalo doprinos EU. Finansijski sporazum između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 22. decembra 2017. godine, dok je rok za ugovaranje istekao 22. decembra 2020. godine. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 14.598.974,12 EUR, što predstavlja **92,81% sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 24.710.580 EUR, tj. **83,76% ugovorenih sredstava**. U vezi sa periodom implementacije Finansijskog sporazuma, svi ugovori su završeni 2024. godine, poštujući rok za operativnu implementaciju.

Pokrenuta je procedura za povraćaj sredstava u okviru programa i zatraženi iznos je vraćen.

Grafikon 3: Finansijski pregled CAP 2016 programa



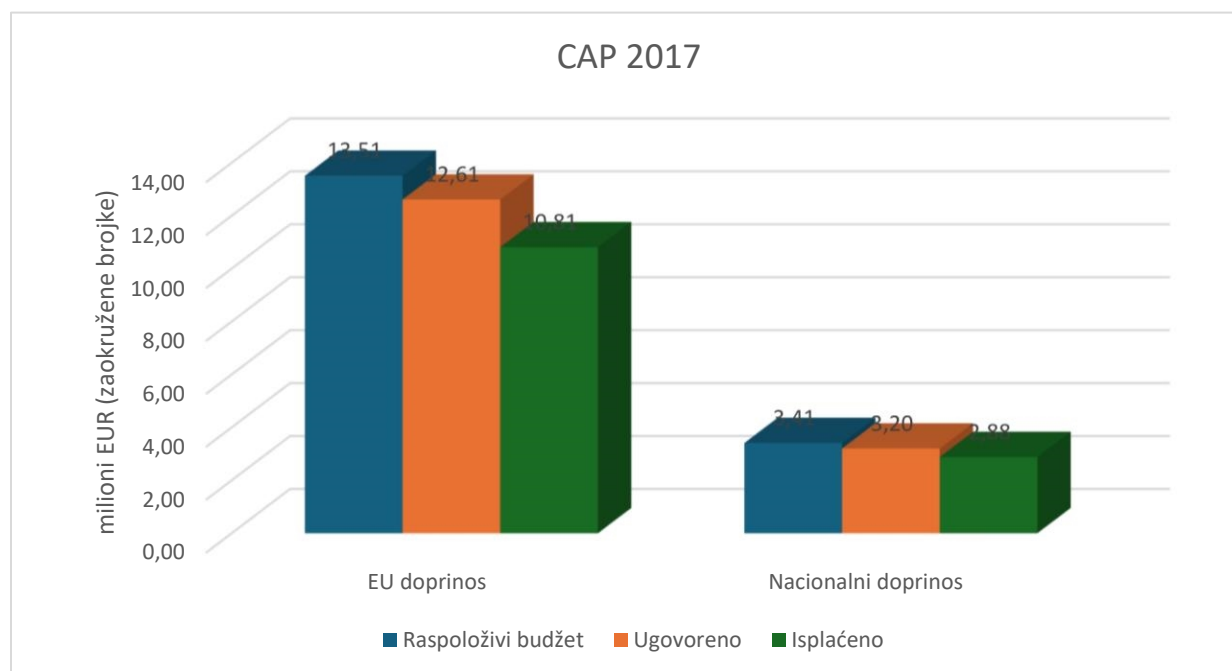
Godišnji akcioni program 2017

Ukupan iznos dostupan za implementaciju IUDK-a bio je 16.924.199 EUR, od čega je 13.511.103 EUR predstavljalo doprinos EU. Finansijski sporazum između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 17. decembra 2018. godine, dok je rok za ugovaranje istekao 17. decembra 2021. godine. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 15.819.932,21 EUR, što predstavlja **93,48% sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 13.707.284,07 EUR, tj. **86,65% ugovorenih sredstava**. Rok za operativnu implementaciju je decembar 2025. godine.

Program predviđa ugovore u indirektnom upravljanju kao i aktivnosti vezane za programe Unije. Sve aktivnosti vezane za programe Unije su završene.

Pokrenuta je procedura za povraćaj sredstava u okviru programa i zatraženi iznos je vraćen.

Grafikon 4: Finansijski pregled CAP 2017 programa



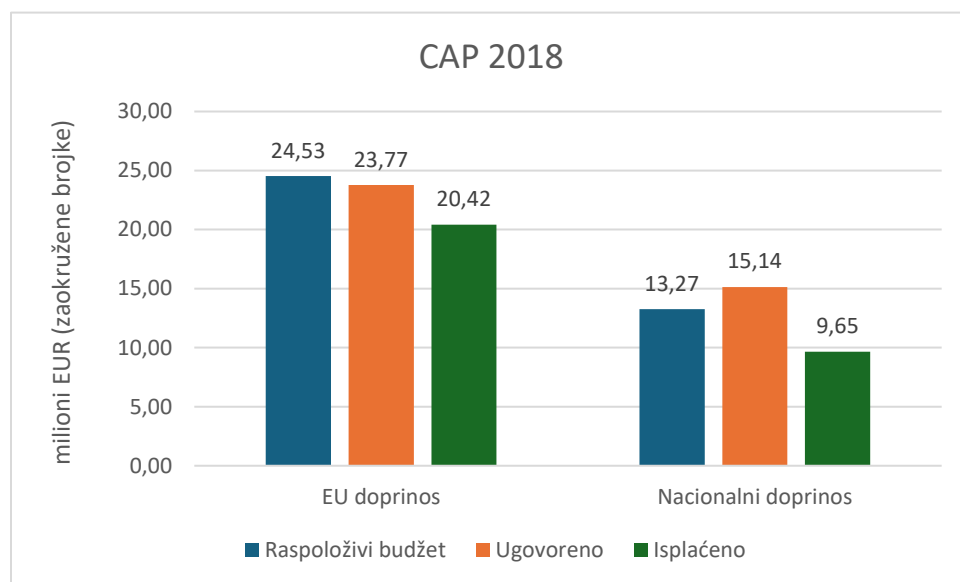
Godišnji akcioni program 2018

Ukupan iznos dostupan za implementaciju IUDK-a bio je 37.816.014,34 EUR, od čega je 24.539.137 EUR predstavljalo doprinos EU. Finansijski sporazuma između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 2. decembra 2019. godine, dok je rok za ugovaranje istekao 2. decembra 2022. godine. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 38.927.493,03 EUR, što premašuje **100% sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa (zbog dodatnog nacionalnog doprinosa). Isplaćena sredstva iznose 30.080.571,55 EUR, tj. **77,27% ugovorenih sredstava**. Rok za operativnu implementaciju je decembar 2025. godine.

Program predviđa ugovore u indirektnom upravljanju kao i aktivnosti vezane za programe Unije. Sve aktivnosti vezane za programe Unije su završene.

Treba napomenuti da je ugovor vezan za nadzor dva ugovora o radu finansiranih u okviru CAP 2018, 100% finansirani iz kapitalnog budžeta. Za ugovore o radu, vrijednost ugovora je povećana zbog promjena cijena i dodatnih radova, zbog čega je nacionalno sufinansiranje u okviru programa veće nego što je prvobitno predviđeno. Nije pokrenuta procedura za povraćaj sredstava u okviru programa.

Grafikon 5: Finansijski pregled CAP 2018 programa



Godišnji akcioni program 2020

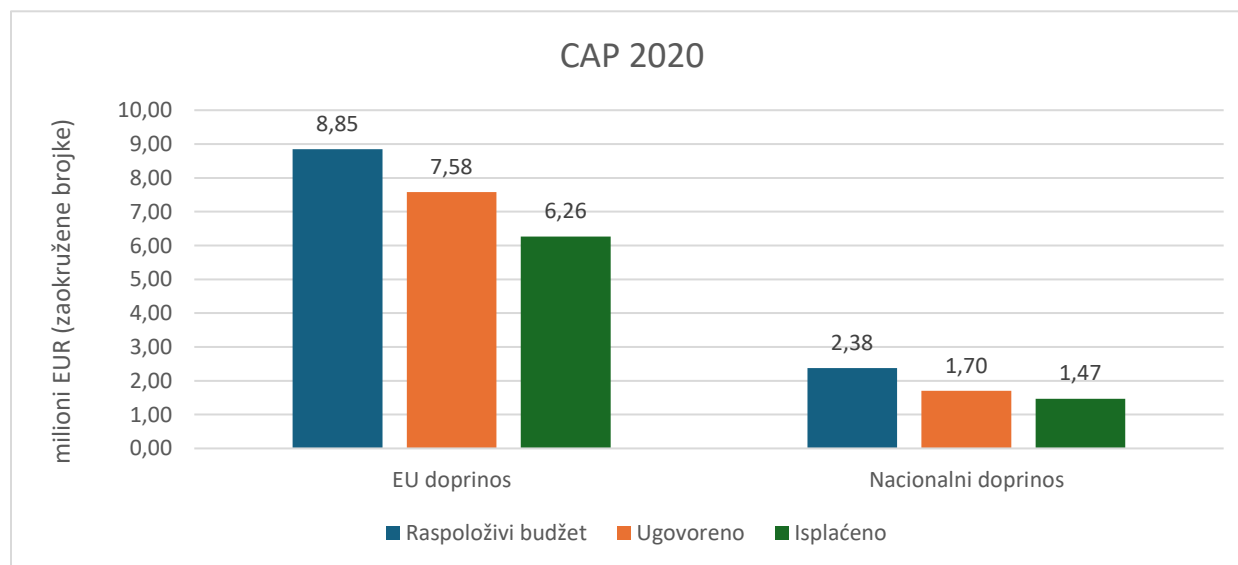
Ukupan iznos dostupan za implementaciju IUDK-a bio je 11.238.234,94 EUR, od čega je 8.852.500 EUR predstavljalo doprinos EU. Finansijski sporazum između Evropske komisije i Vlade Crne Gore potpisan je 28. avgusta 2020. godine, dok je rok za ugovaranje istekao 28. avgusta 2023. godine. Ukupna vrijednost potpisanih ugovora iznosi 9.294.523,81 EUR, što predstavlja **82,70% sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa. Isplaćena sredstva iznose 7.741.187,18 EUR, tj. **83,29% ugovorenih sredstava**. Rok za operativnu implementaciju je avgust 2026. godine prema potpisanom Finansijskom sporazumu.

Program predviđa ugovore u indirektnom upravljanju kao i aktivnosti vezane za programe Unije. Sve aktivnosti vezane za programe Unije su završene.

Dva potpisana ugovora su otkazana.

Nije pokrenuta procedura za povraćaj sredstava u okviru programa.

Grafikon 6: Finansijski pregled CAP 2020 programa



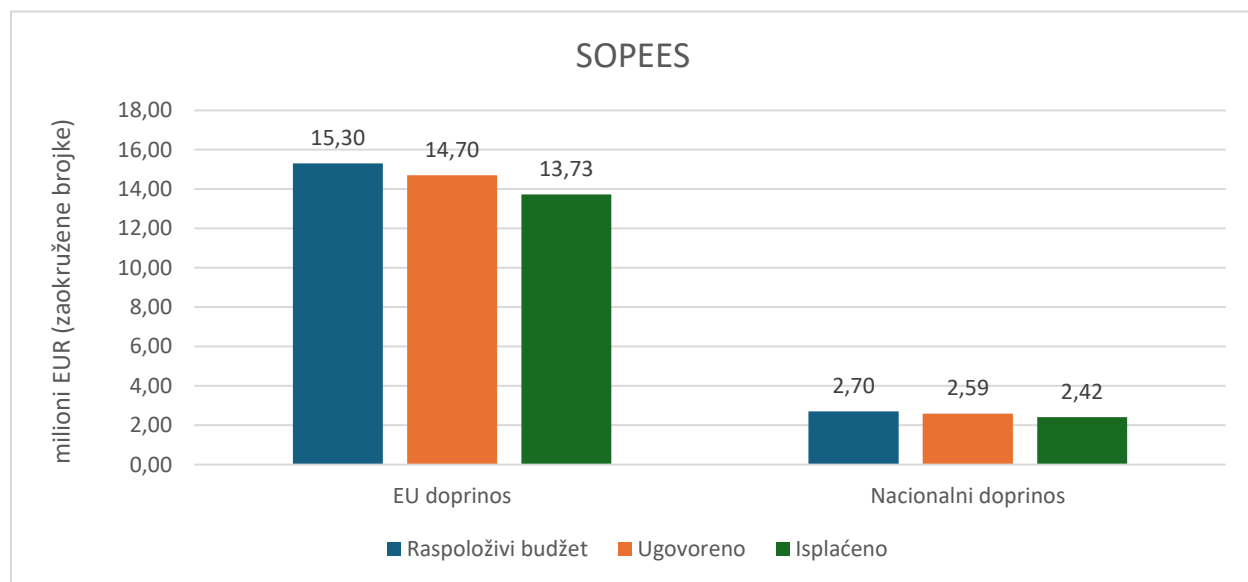
Sektorski operativni programi za obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu politiku (SOPEES 2015-2017)

Ukupan iznos dostupan za implementaciju IUDK-a bio je 18.000.000 EUR, od čega je 15.300.000 EUR predstavljalo doprinos EU. Prema Finansijskom sporazumu, rok za ugovaranje je istekao u decembru 2023. godine. Ukupna vrijednost ugovora predstavlja **96,09% sredstava dostupnih** Crnoj Gori u okviru programa, dok isplaćena sredstva čine **81,50% ugovorenih sredstava**.

Što se tiče jednog ugovora kojim je upravljala MJR, treba napomenuti sljedeće: ugovor o radu "Adaptacija školske infrastrukture za uklanjanje arhitektonskih barijera" je otkazan u januaru 2025. godine. Preostali radovi biće završeni 2025. godine i finansirani iz kapitalnog budžeta.

Pokrenut je postupak za povraćaj u sedam slučajeva u okviru programa, od kojih su četiri završena, dok tri još uvijek čekaju isplatu.

Grafikon 7: Finansijski pregled SOPEES programa



Programi prekogranične saradnje Crna Gora-Albanija 2014-2020

Ukupna vrijednost ovog programa iznosila je 12.600.000 EUR, od čega je 10.710.000 EUR predstavljalo doprinos EU. Ukupan ugovoreni iznos iznosio je 9.059.307,48 EUR. Važno je napomenuti da je oko 1,2 miliona EUR vraćeno zbog isteka roka za dodjelu ugovora za alokaciju iz 2019. godine. Ukupna stopa ugovaranja za period 2014-2020. iznosi 84,59%. Na dan 31.12.2024, isplaćena sredstva u iznosu od 7.322.101,76 EUR predstavljaju 80,82% od ugovorenih sredstava. Za programe PGS MNE-ALB 2014. i PGS MNE-ALB 2015, konačne izjave su podnesene Evropskoj komisiji 2023. godine. Svi ugovori za programe PGS MNE-ALB 2016. i PGS MNE-ALB 2017. su završeni. Međutim, za programe PGS MNE-ALB 2018, PGS MNE-ALB 2019. i PGS MNE-ALB 2020, još nijesu završeni svi ugovori.

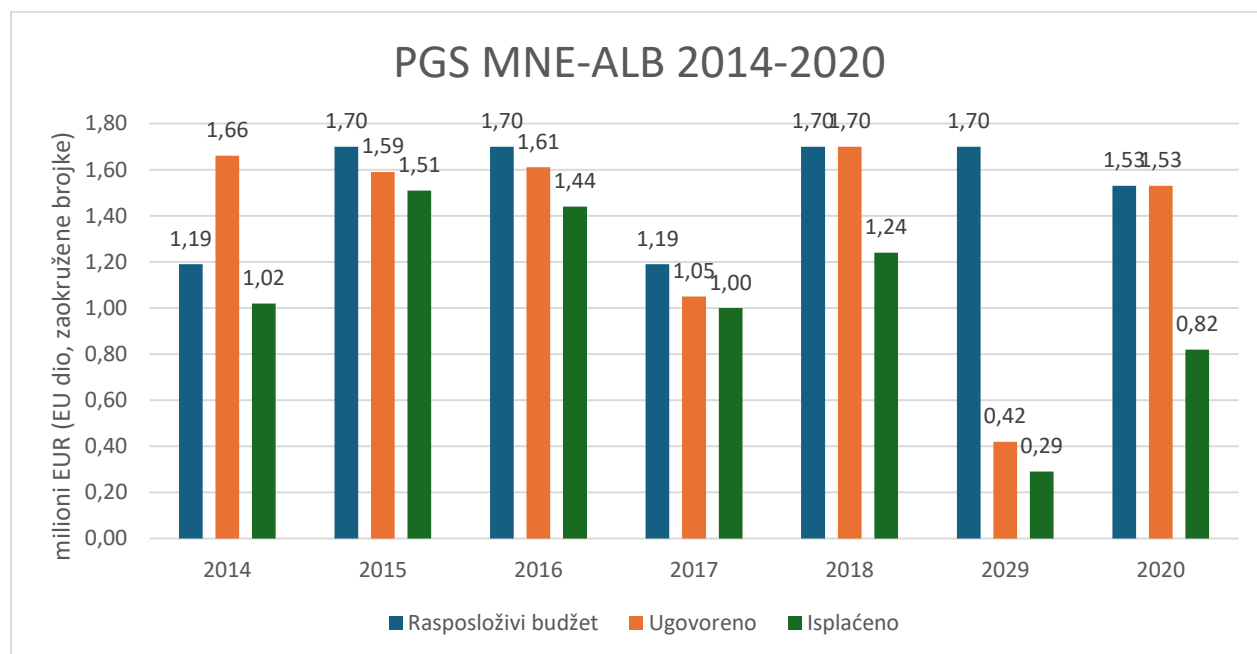
Ugovaranje u okviru programa PGS MNE-ALB 2014-2020 sprovedeno je kroz četiri javna poziva (1. poziv - alokacije iz 2014-2015; 2. poziv - alokacije iz 2016-2017; 3. poziv - alokacije iz 2018-2020; i 4. poziv - alokacije iz 2018-2020).

Rok za operativnu implementaciju prema Finansijskom sporazumu za program PGS MNE-ALB 2018 ističe u decembru 2025. godine.

Nije pokrenuta procedura za povraćaj sredstava u okviru programa PGS MNE-ALB 2016-2020.

Grafikon 8: Finansijski pregled PGS MNE-ALB 2014-2020 programa²⁷³

²⁷³ Iznosi se odnose na udio EU u finansiranju, u milionima EUR (zaokružene brojke).



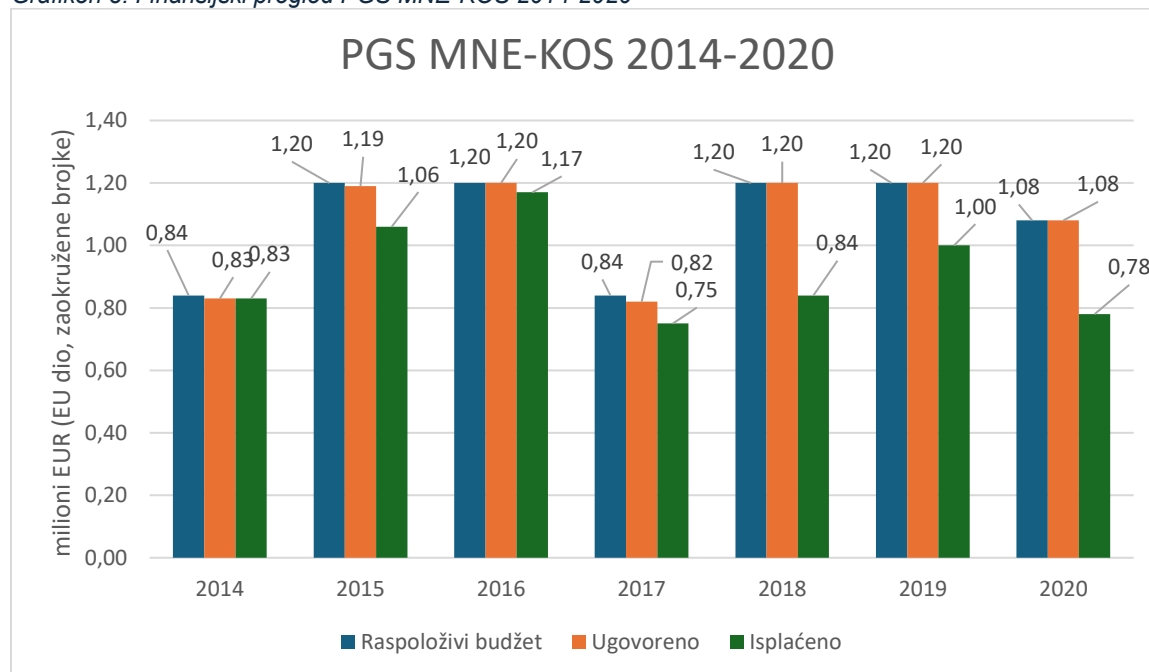
Programi prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo 2014-2020

Ukupna vrijednost ovog programa iznosi 8.894.116,30 EUR, od čega je 7.560.000 EUR predstavljalo doprinos EU. Ukupni iznos ugovaranja za period 2014-2020 iznosio je 7.514.147,77 EUR, što predstavlja 99,39% dostupnih sredstava. Na dan 31.12.2024, isplaćena sredstva u iznosu od 6.433.824,70 EUR predstavljaju 85,62% ugovorenih sredstava.

Svi ugovori za programe PGS MNE-KOS 2016 i PGS MNE-KOS 2017 su završeni. Međutim, ugovori za programe PGS MNE-KOS 2018, PGS MNE-KOS 2019 i PGS MNE-KOS 2020 još nijesu završeni. Aktivnosti ugovaranja u okviru programa PGS MNE-KOS 2014-2020 sprovedene su kroz tri javna poziva (1. poziv: alokacije iz 2014-2015; 2. poziv: alokacije iz 2016-2017; 3. poziv: alokacije iz 2016-2017). Za programe PGS MNE-KOS 2014 i PGS MNE-KOS 2015, konačne izjave su podnesene Evropskoj komisiji 2024. godine.

Postupak za povraćaj sredstava pokrenut je za program PGS MNE-KOS 2017 i još je u toku. Treba napomenuti da rok za operativnu implementaciju prema potpisanom Finansijskom sporazumu za program PGS MNE-KOS 2018 ističe u decembru 2025. godine.

Grafikon 8: Finansijski pregled PGS MNE-KOS 2014-2020



U okviru IPA II finansijske perspektive, oba ugovorna tijela (CFCU i Ministarstvo javnih radova - MJR) implementirali su ugovore o dodjeli grantova, iako CFCU ima više iskustva u tom pogledu s obzirom na broj grant programa/ugovora za koje je odgovoran.

Prosječno vrijeme potrebno za dodjelu grant šema/ugovora

U okviru finansijske perspektive IPA II, CFCU je implementirao grant šeme/ugovore o grantovima u okviru Godišnjeg akcionog programa 2020 (CAP 2020), Višegodišnjih operativnih programa za zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu politiku (SOPEES 2015-2017), Programa prekogranične saradnje Crna Gora-Albanija i Programa prekogranične saradnje Crna Gora-Kosovo. Prosječno vrijeme potrebno za dodjelu ugovora o grantovima od strane CFCU-a bilo je 27 dana.

Ministarstvo javnih radova (MJR), s druge strane, implementirala je samo jedan grant program i ukupno 10 ugovora o grantovima. Smjernice za aplikante odobrene su ex-ante od strane Delegacije EU 10.02.2020, Izvještaj o sažetku projekta odobren je od strane Delegacije EU 04.09.2020, dok su svih 10 ugovora potpisani 21.12.2020.

Provjere na licu mjesta (OTSC) za grant ugovore

U 2024. godini, CFCU je izvršio 50 OTSC-a od ukupno 59 planiranih OTSC-a, što predstavlja 85% od ukupno planiranih OTSC-a.

Ministarstvo javnih radova (MJR) izvršila je 10 kontrola na terenu tokom 2023. godine, što predstavlja 100% od ukupno planiranih OTSC-a, sa ciljem izvršenja finalnih plaćanja na osnovu ugovora o grantovima. Tokom 2024. godine, nijedan OTSC nije bio planiran ni izvršen, imajući u vidu da su svi ugovori o grantovima završeni u 2023. godini.

II.4. Nepravilnosti i povraćaji

Nepravilnosti se prijavljuju Komisiji putem interneta, od strane ovlašćenih crnogorskih struktura, putem **Sistema za upravljanje nepravilnostima (IMS) kojim upravlja OLAF**. Svi otvoreni slučajevi redovno se ažuriraju kada se pojave nove informacije i činjenice.

Podaci za svaki program predstavljeni su u okviru sistema izvještavanja o Ključnim indikatorima učinka (vidi odeljak III ovog dokumenta).

Statistički podaci o nepravilnostima u okviru IPA II perspektive 2014-2020 (programi kojima se upravlja indirektno, akcioni i PGS programi – IPARD nije uključen) za kalendarsku 2024. godinu su sljedeći:

Tabela 5: Broj i vrijednost nepravilnosti u okviru IPA II programa tokom 2024

Program	Br. nepravilnosti sa finansijskim uticajem	Br. nepravilnosti bez finansijskog uticaja	Ukupan br. nepravilnosti	Ukupna vrijednost nepravilnosti sa finansijskim uticajem, EUR, EU doprinosi
SOPEES 2015-2017: CFCU	1	0	1	89.203,76
PGS MNE-AL 2014-2020: CFCU	1	1	2	88,08
PGS MNE-KOS 2014-2020: CFCU	1	0	1	4.629,40
Ukupno	3	1	4	93.921,24

Treba uzeti u obzir da nisu svi IPA II IUDK ugovori još završeni.

Statistički podaci o povraćaju sredstava (u toku i završenim) u okviru IPA II perspektive 2014-2020 (programi kojima se upravlja indirektno, akcioni i PGS programi – IPARD nije uključen) za cijeli IPA II period su sljedeći:

Tabela 6: Broj i vrijednost povraćaja u okviru IPA II programa

Program	Br. započetih povraćaja	Iznosi započetih povraćaja	Br. izvršenih povraćaja	Iznosi izvršenih povraćaja	Br. povraćaja u toku	Iznosi povraćaja u toku
CAP 2014: CFCU	3	488.586,85 (EU)	3	488.586,85 (EU)	0	0.00
CAP 2014: MJR	0	0.00	0	0.00	0	0.00
CAP 2015: Programi EU	0	0.00	0	0.00	0	0.00
CAP 2016: CFCU	0	0.00	0	0.00	0	0.00
CAP 2016: MJR	1	4.900,25 (EU)	1	4.900,25 (EU)	0	0.00
CAP 2017: CFCU	1	20.064,22 (EU)	1	20.064,22 (EU)	0	0.00
CAP 2017: MJR	0	0.00	0	0.00	0	0.00
CAP 2018: CFCU	0	0.00	0	0.00	0	0.00
CAP 2018: MJR	0	0.00	0	0.00	0	0.00
CAP 2020: CFCU	0	0.00	0	0.00	0	0.00
SOPEES 2015-2017: CFCU	7	247.241,44 (EU)	4	74.136,26 (EU)	3	173.105,18 (EU)

Program	Br. započetih povraćaja	Iznosi započetih povraćaja	Br. izvršenih povraćaja	Iznosi izvršenih povraćaja	Br. povraćaja u toku	Iznosi povraćaja u toku
SOPEES 2015-2017: MJR	1	61.071,83 (EU)	1	61.071,83 (EU)	0	0.00
PGS MNE-AL 2014-2020: CFCU	6	42.186,45 (EU)	6	42.186,45 (EU)	0	0.00
PGS MNE- KOS 2014-2020: CFCU	2	101.790,09 (EU)	0	0	2	101.790,09 (EU)
Ukupno	21	965.841,13	16	690.945,90	5	274.895,30

III. Finansijski i operativni Ključni indikatori učinka

Finansijski i operativni ciljevi učinka postavljeni su i prijavljuju se NAO-u za aktivne programe putem **Ključnih indikatora učinka (KIU)** od strane **dva ugovorna tijela, CFCU i MJR**. Zavod za zapošljavanje još ne izvještava o Ključnim indikatorima učinka, jer Finansijski sporazum za Operativni program za zapošljavanje i socijalnu inkluziju 2025-2027 još nije potpisan.

Trenutno su postavljeni ciljevi za sljedeće programe:

- CAP 2016
- CAP 2017
- CAP 2018
- CAP 2020
- PGS MNE-ALB 2016-2017
- PGS MNE-KOS 2016-2017
- PGS MNE-ALB 2018-2020
- PGS MNE-KOS 2018-2020

KIU prate sljedeće finansijske i operativne funkcije:

Ugovaranje

Opšta stopa ugovaranja = Ugovoreni iznos do krajnjeg datuma / Dostupan iznos za program * 100

Plaćanja

Opšta stopa plaćanja = Plaćeni iznos do krajnjeg datuma / Dostupan iznos za program * 100

Opšta stopa plaćanja = Plaćeni iznos do krajnjeg datuma / Ugovoreni iznos za program * 100

Stopa plaćanja za tekuću godinu = Plaćanja izvršena do krajnjeg datuma / Plaćanja planirana za tekuću godinu * 100

Stopa kasnih plaćanja izvođačima = Br. svih kasnih plaćanja izvođačima / Br. svih plaćanja izvođačima * 100

Prijavljeni troškovi

Opšta stopa prijavljenih troškova = Troškovi prijavljeni do krajnjeg datuma / Dostupan iznos za program * 100

Opšta stopa prijavljenih troškova = Troškovi prijavljeni do krajnjeg datuma / Ugovoreni iznos za program * 100

Tenderi i Pozivi za Prijave (postupci dodjele) uključujući stope odbijanja

Stopa pokrenutih postupaka dodjele = Br. pokrenutih tendera / Br. tendera planiranih za pokretanje [Obavještenja o ugovorima, Pozivi za prijave (CfP-i)] * 100

Stopa na vrijeme pokrenutih postupaka dodjele = Br. tendera pokrenutih na vrijeme / Br. tendera planiranih za pokretanje (Obavještenja o ugovorima, CfPi) * 100

Stopa odbijanja za podnošenje Smjernica za aplikante (GfA)/pakete prijava = Br. odbijenih GfA -poziva za prijave / Br. GfA - poziva za prijave podnijetih Delegaciji EU * 100

Stopa odbijanja evaluacionih izvještaja = Br. odbijenih evaluacionih izvještaja / Br. evaluacionih izvještaja podnijetih Delegaciji EU * 100

Stopa odbijanja ugovora = Br. odbijenih ugovora / Br. ugovora podnijetih Delegaciji EU * 100

Verifikacije, nepravilnosti i povraćaji²⁷⁴

Stopa kontrola na licu mjesta (OTSC) = Br. kontrola na licu mjesta obavljenih / Br. planiranih kontrola na licu mjesta * 100

Stopa nedostataka kontrola na licu mjesta = Br. OTSC izvještaja sa preporukama / Br. OTSC izvještaja izdatih * 100

Stopa neprihvatljivih troškova od strane UGT = Ukupni neprihvatljivi troškovi identifikovani od strane UGT u zahtjevima za plaćanje koje su podnijeli izvođači ili korisnici grantova / ukupan iznos koji su zahtijevali izvođači ili korisnici grantova * 100

Stopa neprihvatljivih troškova identifikovanih spoljnim revizijama/kontrolama = Br. nalaza sa identifikovanim neprihvatljivim troškovima / Br. ugovora koji su bili predmet revizije * 100

Stopa nepravilnosti sa finansijskim uticajem na program = Br. nepravilnosti sa finansijskim uticajem / ukupan br. prijavljenih nepravilnosti * 100

Stopa nepravilnosti sa finansijskim uticajem unutar izvještajnog perioda = Br. nepravilnosti sa finansijskim uticajem / ukupan br. prijavljenih nepravilnosti unutar izvještajnog perioda * 100

Stopa naloga za povraćaj = iznosi za koje se traži povraćaj / izvršena plaćanja * 100

Stopa povraćaja = iznosi povraćeni / ukupan iznos koji se traži za povraćaj * 100

CRVENE ZASTAVICE: Br. ugovora koji još nijesu završeni, a blizu su krajnjeg roka.

Ministarstvo finansija – NAO/Upravljačka struktura, održava Excel datoteke sa prijavljenim vrijednostima KIU.

Annex II Programi za jačanje kapaciteta

U ovom aneksu su predstavljeni detalji tri programa za jačanje kapaciteta razvijenih kroz PPF uz NIPAK tehničku pomoć:

- ❖ IPA III Program uvodne obuke
- ❖ IPA III Program napredne obuke
- ❖ Program uvodne obuke za kohezionu politiku.

Ovi program za jačanje kapaciteta se, posebno, fokusiraju na kratkoročne potrebe. Dizajnirane su da se sprovede kaskadnim pristupom (kao što je dolje prikazano). Predstavljanjem pristupa obuci kroz kaskadni metod očekuje se da će stariji/iskusniji obučeni zaposleni imati kapacitet da obučavaju osoblje u svojim institucijama, što će dopuniti formalnije organizovanu obuku i omogućiti da se obuka odmah pruža novim radnicima.

Prvo izdanje IPA III Programa uvodne obuke i IPA III Programa napredne obuke realizovano je između decembra 2024. i februara 2025. godine za 137 pojedinaca koji rade u IPA sistemu, uz pomoć stručnjaka iz PPF-a i tehničke pomoći NIPAK-a.

Kaskadni pristup obuci

Kaskadni, *ripple* i kooperativni modeli obuke djeluju na način što se odrede male grupe ljudi, na osnovu njihovih trenutnih ili vjerovatno budućih funkcionalnih vještina, obuke koju su već prošli, dokazanih vještina liderstva i komunikacijskih sposobnosti, koji će, u svom zadatku, biti odgovorni za animaciju i upravljanje obukom malih grupa ljudi sa istim zadacima, kako bi se funkcionalne vještine i ponašanja, informacije i materijali za obuku prenijeli na različite ljudske resurse i sve nivoe osoblja. Ovo je način efikasnog

²⁷⁴ "Povraćaj" obuhvata sve vrste povraćaja, uključujući povraćaj neiskorištenog prefinansiranja, neprihvatljivih troškova, nepravilnosti, garancija, kumulativno od početka programa do krajnjeg roka; EU + nacionalno sufinansiranje.

obučavanja velike količine ljudi, omogućavajući da obuka bude fleksibilnija. Prenos znanja zavisi od dobro planiranih obuka; kompetentnih, podržavajućih i pripremljenih trenera; kao i mehanizama povratnih informacija koji omogućavaju praćenje učinka i eventualne ispravke. Kako se očekuju nova zapošljavanja, ne samo za implementaciju IPA III višegodišnjih Operativnih Programa, već još značajnije, iz perspektive budućeg upravljanja programima kohezije politike, kaskadni pristup će se pilotirati za IPA programe. Dodatna prednost je što ovaj pristup može pomoći da se adresiraju nedostaci u znanju koji mogu proizaći iz promjena u institucionalnom okviru u Crnoj Gori, što dovodi do čestih promjena pozicija državnih službenika u organizacionoj strukturi sa novim odgovornostima ili prelaska u različita ministarstva.

U tabeli ispod su prikazane prednosti i nedostaci kaskadne obuke.

PREDNOSTI I NEDOSTACI KASKADNE OBUKE

Prednosti	Nedostaci
Fleksibilan je i može se prilagoditi svakoj organizaciji. Osnažuje i jača kapacitete, pružajući prenosive vještine obuke velikoj grupi ljudi. Zahtijeva određen broj neprofesionalnih trenera koji mogu razviti neophodne vještine — i samopouzdanje u vlastitim vještinama obuke — stečene na relativno kratkim sesijama obuke. Održiv je i ne zahtijeva značajne resurse profesionalne obuke. Korišćenjem malih grupa omogućava potpuno participativnu obuku za sticanje kompetencijama. Zahtijeva malo logističkih resursa, s obzirom da se većina obuke može održati lokalno. Lako je promijeniti sadržaj obuke ili stil prezentacije. Može se obučiti veliki broj ljudi u relativno kratkom vremenskom period: iako je potrebno neko vrijeme da nakon primljene obuke, možete obučavati druge. Osnaživanje kroz vođenja obuka za druge će poboljšati nivo vještina. Mogućnost da se obnovi i unaprijedi znanje i vještine među zaposlenima, stečene tokom obuke.	Zahtijeva detaljan razvoj priručnika za obuku, planova lekcija i resursa za prezentaciju. Neprofesionalni treneri možda neće biti sposobni da efektivno koriste grupne aktivnosti u svrhu obučavanja. Zahtijeva centralni monitoring kako bi se osiguralo da su sesije sprovedene na način kako je planirano. Oslanja se na stabilnost starijeg/iskusnijeg kadra u sklopu institucija. Konstantni i efektivan monitoring neophodan za efektivno prenošenje tačnih poruka, može biti izvan kapaciteta upravljačkih tijela, ako se ne aktivira zajednička onlajn platforma za znanje i obuku.

Kaskadni model obuke se razlikuje od klasičnog pristupa "Obuka trenera" po tome što priprema osoblje da konstantno ažurira i prilagođava materijale za obuku prema specifičnim ciljnim grupama, te jača osjećaj pripadnosti i difuziju znanja. Stoga se smatra dijelom vježbe jačanja kapaciteta. Zapravo, može takođe podržati rad i organizacione promjene olakšavajući proces ažuriranja i unaprjeđenja postojećih znanja u organizaciji. Jedan ili više tutora mogu biti imenovani među članovima osoblja koji imaju ključnu ulogu u procesu učenja među kolegama i prenosu znanja. To bi trebalo garantovati održivost i valorizaciju grupne obuke, kao i pružiti okvir za uključivanje drugih materijala za obuku i izlaznih rezultata iz drugih aktivnosti tehničke pomoći i drugih konteksta. Kaskadni pristup se smatra posebno korisnim za mnoge od IPA III modula obuke koji će biti fokusirani na uspostavljene procedure i procese.

Ispod su predstavljena tri odobrena Programa za jačanje kapaciteta.

IPA III Uvodni program

MODULI JAČANJA KAPACITETA – UVODNI PROGRAM ZA IPA III

Kod	Tema	Ciljna grupa
-----	------	--------------

IPA.I.01	UVOD U IPA III ²⁷⁵ – PREGLED IPA SISTEMA I TIJELA AN	Nedavno zaposleni kadar u IPA strukturama Novozaposleni <i>Preporučeno za sve zaposlene kako bi se pružilo dosljedno razumijevanje IPA III</i>
IPA.I.02	IPA III OKVIR ZA INTERNU KONTROLU(IMBC)	Nedavno zaposleni kadar u IPA strukturama Novozaposleni <i>Preporučeno za sve zaposlene kako bi se pružilo dosljedno razumijevanje IPA III</i>
IPA.I.03	IPA III PRIRUČNIK O PROCEDURAMA	Nedavno zaposleni kadar u IPA strukturama Novozaposleni <i>Preporučeno za sve zaposlene kako bi se pružilo dosljedno razumijevanje IPA III</i>

IPA III Napredni program

Fokus IPA III Programa napredne obuke je na 2 aspekta:

- **jačanju razumijevanja procedura i procesa** u vezi sa specifičnim odgovornostima zaposlenih u svakoj tipologiji institucije u strukturi upravljanja IPA fondovima za višegodišnje operativne programe, **prema zajedničkom pristupu**;
- usmjerenju na **ključne elemente** koji su takođe relevantni za kohezionu politiku, u skladu sa **pristupom usmjerenim na budućnost**.

Moduli obuke tokom realizacije će se temeljiti na međuinstitucionalnim sporazumima koji su na snazi i na Priručnicima o procedurama razvijenim za IPA III višegodišnje operativne programe; ova dokumenta nijesu naveden kao reference jer se smatra da je njihova finalizacija u toku prilikom pripreme ovog programa.

Program uzima u obzir da svaki od Operativnih programa, NAO upravljačka struktura i CFCU imaju dodijeljenu tehničku pomoć i, shodno tome, dizajniran je tako da ne pruža visoko tehničku ili sektorsku obuku koja bi trebala biti realizovana od strane relevantnih eksperata kao dio posvećene podrške.

TABELA 17: MODULI ZA JAČANJE KAPACITETA - IPA III NAPREDNI PROGRAM

Br.	Tema	Ciljna grupa
IPA.A.01	KLJUČNI INDIKATORI UČINKA (KPI) ZA IMPLEMENTACIJU IPA III VIŠEGODIŠNJEG OPERATIVNOG PROGRAMA	NAO/Upravljačka struktura Upravljačka tijela Posredničko tijelo za upravljanje politikama Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.02	PLANIRANJE NABAVKI ZA IPA III VIŠEGODIŠNJE OPERATIVNE PROGRAME	Upravljačka tijela Posredničko tijelo za upravljanje politikama Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.03	MONITORING IPA III VIŠEGODIŠNJIH OPERATIVNIH PROGRAMA	NAO/Upravljačka struktura Upravljačka tijela Posrednička tijela za upravljanje politikama Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.04	MONITORING I IZVJEŠTAVANJE – IPA APP	NIPAK kancelarija NAO/Upravljačka struktura Upravljačka tijela Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.05	UPRAVLJANJE RIZICIMA	NIPAK kancelarija NAO/Upravljačka struktura Posredničko tijelo za upravljanje politikama Upravljačka tijela Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.06	UPRAVLJANJE NEPRAVILNOSTIMA	NIPAK kancelarija NAO/Upravljačka struktura

²⁷⁵ Fokus je na indirektno upravljanje od strane države korisnice

		Upravljačka tijela Posredničko tijelo za upravljanje politikama Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.07	NADZORNA ULOGA UPRAVLJAČKIH TIJELA NAD POSREDNIČKIM TIJELIMA	Upravljačka tijela Posrednička tijela za upravljanje politikama Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.08	KOMUNIKACIJE, OGLAŠAVANJE I VIDLJIVOST	NIPAK kancelarija Upravljačka tijela Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.09	ODRŽIVOST	NIPAK kancelarija NAO/Upravljačka struktura Upravljačka tijela Posrednička tijela za upravljanje politikama Posrednička tijela za finansijsko upravljanje
IPA.A.10	REVIZIJA IPA III (za tijela koja su predmet revizije)	NIPAK kancelarija NAO/Upravljačka struktura Upravljačka tijela Posrednička tijela za upravljanje politikama Posrednička tijela za finansijsko upravljanje

Moduli o partnerstvu i evaluaciji su predloženi u Programu uvodne obuke za kohezionu politiku²⁷⁶, jer su njihovi sadržaji takođe primjenjivi na IPA III; NIPAK kancelarija i Upravljačka tijela za IPA III višegodišnje programe trebaju pohađati ove module pored IPA III Programa napredne obuke.

Uvodni program za kohezionu politiku

Ovaj program je osmišljen da predstavi **ključne aspekte za pripremu, implementaciju i upravljanje fondovima kohezione politike donosiocima odluka, zainteresovanim stranama i partnerima (kada budu izabrani)**. Takođe, istaknuto je da su dostupni značajni resursi na internetu koji mogu dopuniti ovaj Program uvodne obuke koji su razvile Službe Komisije²⁷⁷ za države članice. Ipak, koristi od pohađanja ovih onlajn kurseva biće prilično ograničene za crnogorske učesnike sa osnovnim ili nikakvim znanjem, pa se preporučuje da se onlajn kursevi predlažu kao dodatna ili naknadna obuka nakon realizacije ovog programa uvodne obuke. Program će biti pokrenut od marta 2025.

MODULI ZA JAČANJE KAPACITETA– UVODNI PROGRAM ZA KOHEZIONU POLITIKU

Br.	Tema	Ciljna grupa
1	UVOD U KOHEZIONU POLITIKU	(Novi) Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 Delegacija EU Viši menadžment/osoblje u institucijama za koje je utvrđeno da imaju ulogu u implementaciji kohezione politike Partneri (kada budu izabrani)
2	OMOGUĆAVAJUĆI USLOVI ZA KOHEZIONU POLITIKU	NIPAK kancelarija Entiteti odgovorni za ispunjenje predmetnih omogućavajućih uslova
3	OSNOVNI PRINCIPI KOHEZIONE POLITIKE	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 Delegacija EU Viši menadžment/osoblje u institucijama za koje je utvrđeno da imaju ulogu u implementaciji kohezione politike Partneri (kada budu izabrani)
4	UVOD U PROGRAMIRANJE KOHEZIONE POLITIKE	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje

²⁷⁶ Moduli 7 i 16.

²⁷⁷ Na primjer, [Info-regio - 2021-2027 Technical seminars \(europa.eu\)](https://info-regio-2021-2027-technical-seminars.europa.eu/); [Webinars II \(europa.eu\)](https://webinars-ii.europa.eu/).

		Delegacija EU Operativni timovi/Radne grupe/Partneri (kada budu izabrani) za programiranje
5	PROGRAMIRANJE EU KOHEZIONE POLITIKE – OKVIR UČINKA	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Delegacija EU Operativni timovi/Radne grupe/Partneri (kada budu izabrani) za programiranje MONSTAT
6	UPRAVLJANJE FONDOVIMA KOHEZIONE POLITIKE	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Revizorsko tijelo Delegacija EU
7	UGRAĐIVANJE PRINCIPA PARTNERSTVA U KOHEZIONU POLITIKU	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka tijela Partneri (kada budu izabrani) Delegacija EU
8	HORIZONTALNI PRINCIPI	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Institucije sa relevantnim odgovornostima za politike/implementaciju Horizontalnih principa Osoblje odgovorno za monitoring i implementaciju Reformske agende Partneri (kada budu izabrani) Delegacija EU
9	PRINCIP "NE ČINI ZNAČAJNU ŠTETU" I KLIMATSKI CILJEVI	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Institucije sa relevantnim odgovornostima za politike/implementaciju Osoblje odgovorno za monitoring i implementaciju Reformske agende Delegacija EU
10	INTEGRISANI ALATI ZA TERITORIJALNE INVESTICIJE, LOKALNI RAZVOJ POD VOĐSTVOM ZAJEDNICE ILI OSTALI TERITORIJALNI ALATI	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela za ERDF/CF/Pravednu tranziciju Zajednica opština Crne Gore Delegacija EU
11	EU FINANSIJSKI INSTRUMENTI	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Investiciono-razvojni fond Crne Gore Revizorsko tijelo Delegacija EU
12	STUDIJE IZVODLJIVOSTI I EKONOMSKE PROCJENE INVESTICIONIH PROJEKATA	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Javna tijela (budući korisnici kohezione politike); Opštine Aplikanti za infrastrukturne investicije iz EU fondova
13	POJEDNOSTAVLJENE TROŠKOVNE OPCIJE	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela -

		viši menadžment i relevantno osoblje Budući aplikanti za sredstva iz fondova kohezione politike
14	MONITORING FONDOVA KOHEZIONE POLITIKE U ZAJEDNIČKOM UPRAVLJANJU	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Članovi budućih Odbora za monitoring(ili više odbora)
15	UVOD U FINANSIJSKO UPRAVLJANJE KOHEZIONE POLITIKE	NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Ministarstvo finansija - relevantno osoblje (Tijelo za računovodstvo)
16	UVOD – EVULACIJA EU FONDOVA	Članovi Radne grupe za Poglavlje 22 NIPAK kancelarija Institucije identifikovane kao buduća Upravljačka/Posrednička tijela - viši menadžment i relevantno osoblje Članovi budućih Odbora za monitoring(ili više odbora)

Realizacija IPA III programa obuke

Prvo izdanje IPA III Programa obuke realizovano je između decembra 2024. i februara 2025. godine za ukupno 137 pojedinaca koji rade u IPA strukturama u Crnoj Gori. Uopšteno, isporučena su 2 izdanja svakog modula, osim Programa uvodne obuke gdje su realizovana 4 izdanja. U prosjeku, učesnici su pohađali po 7 modula svaki.

Tabela ispod prikazuje prisustvo po tipologiji institucije u odnosu na IPA strukture za IPA II.

KOD MODULA	UKUPNO	AA	IBFM	IBPM	MA/IBPM	MA/NIPAK KANCELARIJA	NAO/MS	M	Ž
IPA III UVODNI PROGRAM									
IPA.I.01	110	4	44	23	28	6	5	25	85
IPA.I.02	102	4	41	20	25	7	5	22	80
IPA.I.03	108	2	41	25	29	7	4	24	84
IPA III NAPREDNI PROGRAM									
IPA.A.01	68	2	34	11	16	3	2	17	51
IPA.A.02	63	3	29	13	14	2	2	15	48
IPA.A.03	70	3	33	13	15	5	1	18	52
IPA.A.04	76	3	31	16	20	5	1	20	56
IPA.A.05	78	4	27	16	20	5	6	17	61
IPA.A.06	67	4	19	15	19	5	5	14	53
IPA.A.07	70	3	26	13	19	8	1	16	54
IPA.A.08	59		29	11	15	3	1	12	47
IPA.A.09	62	4	16	16	18	6	2	13	49
IPA.A.10	62	4	21	15	18	2	2	14	48

Ključ:

RT	Revizorsko tijelo
PTFU	Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje
PTUP	Posredničko tijelo za upravljanje politikama
UPT/PTUP	Upravljačko tijelo (višegodišnji programi)/Posredničko tijelo za upravljanje politikama
UPT/NIPAK kancelarija	Upravljačko tijelo (godišnji programi)/NIPAK kancelarija
NAO/US	Upravljačka struktura

Zadovoljstvo obukama koje su realizovane bilo je visoko. Na osnovu obrazaca za evaluaciju obuke koje je ispunio svaki učesnik, tabela u nastavku prikazuje dobijene ocjene (1 – najniža, 5 – najviša) za kompletan program obuke (Uvodni i Napredni) ²⁷⁸. Svi učesnici su naveli da bi preporučili obuku/radionicu svojim kolegama i da bi željeli da prime dodatnu obuku na istu temu. Od važnih komentara koje su učesnici dali o modulima obuke istaknute su sljedeće tačke: znanje i iskustvo trenera, prezentacija praktičnih primjera, savjeti i diskusija sa učesnicima, kao i činjenica da su sadržaji bili korisni za rad učesnika.

Evaluaciona pitanja	Ocjena
Obuka/radionica je ispunila moja očekivanja	4.84
Obuka /radionica je korisna/relevantna za moj aktuelni profesionalni rad	4.81
Obuka /radionica je korisna/relevantna za moj profesionalni razvoj	4.84
Obuka/radionica je obradila relevantne teme	4.90
Vrijeme je bilo dobro organizovano (broj i raspored sesija/pauza)	4.93
Trener/i su sproveli sesiju na angažujući i stimulativan način	4.92
Dovoljno vremena je obezbijeđeno za diskusije/praktične vježbe	4.87

²⁷⁸ Rezultati predstavljaju prosjek svih modula obuke, svih izdanja.