

Informacija o statusu implementacije, ključnim izazovima/rizicima i dinamici akreditacije u okviru IPA II i IPA III programa kroz sistem indirektnog upravljanja EU fondovima

Uvod

U skladu sa obavezama koje proističu iz procesa programiranja, sprovođenja i nadgledanja finansijske podrške Evropske unije kroz Instrument pretpristupne pomoći (IPA), kao i definisanim obavezama kroz Program rada Vlade Crne Gore, Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU revnosno prati funkcionisanje na nivou cjelokupnog IPA sistema u Crnoj Gori. U cilju pravovremenog praćenja svih aktivnosti koje se tiču povlačenja raspoloživih EU sredstava, NAO/Upravljačka struktura na svakodnevnom nivou vrši nadzor nad sprovođenjem programa u indirektnom modelu upravljanja i u skladu sa propisanim obavezama i procedurama, objedinjava, analizira i informiše o statusu implementacije i akreditacije programa u indirektnom modelu upravljanja EU fondovima nadležne institucije.

Naime, Nacionalna službenica za ovjeravanje uz podršku Upravljačke strukture koristi različite kontrolne mehanizme u cilju utvrđivanja efektivnog i efikasnog funkcionisanja internog kontrolnog okvira svih institucija uključenih u programe pod okriljem IPA II i IPA III perspektive. Osim iniciranja i održavanja NAO koordinacionih sastanaka, svakodnevne komunikacije sa tijelima, definisani su i drugi mehanizmi utvrđivanja fluentnosti procesa i samim tim potencijalnih nedostataka i manjkavosti koje je neophodno blagovremeno tretirati. Imajući u vidu nadležnosti NAO/Direktorata za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU koje se odnose na praćenje funkcionalnosti uspostavljenog sistema, ali i realizacije projekata koji se implementiraju kroz sistem indirektnog upravljanja, na polugodišnjem nivou, a u skladu sa procedurama pretpristupne podrške, održava se i panel za upravljanje rizicima. U okviru ovog kontrolnog mehanizma, sva IPA tijela pripremaju referentne anekse kojim izvještavaju o identifikovanim rizicima, što dalje implicira definisanje i sprovođenje korektivnih mjera za njihov blagovremen i adekvatan tretman. Redovni izvještaji omogućavaju transparentnost i pravovremene korektivne radnje, uz koordinaciju Ministarstva finansija i Nacionalne službenice za ovjeravanje i obavezivanje nadležnih institucija na postupanje.

Informaciju čine četiri struktuirana dijela sa temama od važnosti. U prvom dijelu Informacije je dat osvrt stepen povlačenja sredstava dostupnih iz EU fondova i nivo iskorišćenosti po oblastima i programima podrške dok drugi dio Informacije tretira identifikovane izazove tokom sprovođenja akreditovanih programa i presjek korektivnih mjera za njihovo prevazilaženje. Treći dio informacije sadrži ažurirani presjek aktivnosti u okviru procesa akreditacije IPA III programa dok se četvrti i posljednji dio informacije referiše na horizontalna i kadrovska pitanja i promjene u IPA sistemu u prethodnom periodu.

I Povlačenje sredstava dostupnih iz EU fondova i nivo iskorišćenosti po oblastima i programima podrške

Kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Crna Gora je preuzela obaveze sprovođenja sveobuhvatnih reformi, koje bi trebalo da doprinesu boljem životnom standardu naših građana. U ispunjenju tog cilja, snažno smo posvećeni izgradnji stabilnih, demokratskih institucija, usklađivanju našeg zakonodavstva sa evropskim i njegovoj primjeni u oblastima kao što su vladavina prava, ekonomija, poljoprivreda, saobraćaj, životna sredina i druge. Na taj način, dostižemo evropske standarde u najvažnijim i nama stratejski prioritetnim društvenim oblastima.

U tom procesu, **EU sredstva** nam pružaju dragocjenu podršku, koja je usmjerena na jačanje administrativnih kapaciteta, reformu pravosuđa i lokalne samouprave, kao i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Zaštita i promocija ljudskih prava i sloboda, kao i pronalaženje održivih rješenja za izbjeglice i raseljena lica, bili su takođe predmet IPA finansiranja. Nadalje, projekti IP Ae doprinijeli su poboljšanju saobraćajne infrastrukture i unapređenju sistema zaštite životne sredine.

Velike koristi od realizacije projekata imale su opštine, jer su uložena sredstva korišćena za njihov ravnomjerniji razvoj i unapređenje poslovnog ambijenta. Izgrađeni su mehanizmi podrške smanjenju nezaposlenosti i sprovođenje aktivnih politika i mjera tržišta rada, a posebno se radilo na poboljšanju inkluzivnog obrazovanja, reformi socijalne i sistema dječije zaštite. Takođe, sprovođenjem projekata IP Ae finansijska podrška je bila usmjerena i na razvoj sektora poljoprivrede, unapređenju sistema javnih nabavki, zaštitu potrošača, razvoj informacionih sistema i digitalizaciju društva. Posebno važan segment IP Ae predstavlja i prekogranična saradnja, putem koje je Crna Gora uspostavila čvrstu susjedsku saradnju u oblasti obrazovanja, kulture, sporta, turizma i zaštite životne sredine. Važno je istaći da je, uz pomoć IP Ae, pružena podrška razvoju civilnog društva, kao jednog od instrumenata za osnaživanje participativne demokratije na zapadnom Balkanu.

Sredstva pretpristupne podrške Evropske unije (u nastavku EU sredstva) koriste se kroz sledeće modele upravljanja:

- **direktno (centralizovano) upravljanje**, kroz Instrument pretpristupne podrške (IPA), preko Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori;
- **podijeljeno upravljanje**, kroz Instrument pretpristupne podrške (IPA), preko zajedničkih tijela programa, uključujući i crnogorske institucije;
- **indirektno (decentralizovano) – samostalno upravljanje**, kroz Instrument pretpristupne podrške (IPA), od strane institucija koja čine dio sistema za samostalno upravljanje IPA sredstvima, a dio tog sistema je i NAO/Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU u Ministarstvu finansija;
- **sektorska budžetska podrška**, kao specifičan vid podrške koji se odnosi na reformu u jednoj ili više oblasti od ključnog značaja za dalji razvoj države;
- **programi unije**, kroz refundaciju dijela plaćenih godišnjih kontribucija;
- **reformaska agenda**, kao novi vid finansiranja, koja se realizuje djelimično kroz davanje kredita, a djelimično kroz direktnu budžetsku podršku.

Informacije prezentovane u nastavku odnose se samo na programe, odnosno modele upravljanja koji su u nadležnosti Ministarstva finansija, uz saradnju sa drugim tijelima koja čine dio sistema za upravljanje sredstvima.

I-1 Instrument pretpristupne podrške (IPA)

Crna Gora koristi IPA instrument od 2007. godine, a sredstva dostupna kroz IPA instrument koriste se kroz sedmogodišnje periode (tzv. finansijske perspektive). Od uvođenja IPA instrumenta formalizovane su tri finansijske perspektive, od kojih je samo IPA I perspektiva u potpunosti završena, dok su IPA II i IPA III perspektive u toku.

IPA instrument realizuje se kroz nekoliko vrsta programa:

- jednogodišnji akcioni programi koji su usmjereni na jačanje oblasti demokratije i upravljanja; vladavine prava i osnovnih ljudskih prava; zaštite životne sredine i klimatskih akcija;

konkurentnosti i inovacija; saobraćaja; obrazovanja, zapošljavanja i socijalnih politika; zdravstva, isl. (*skraćeno CAP ili AAP*);

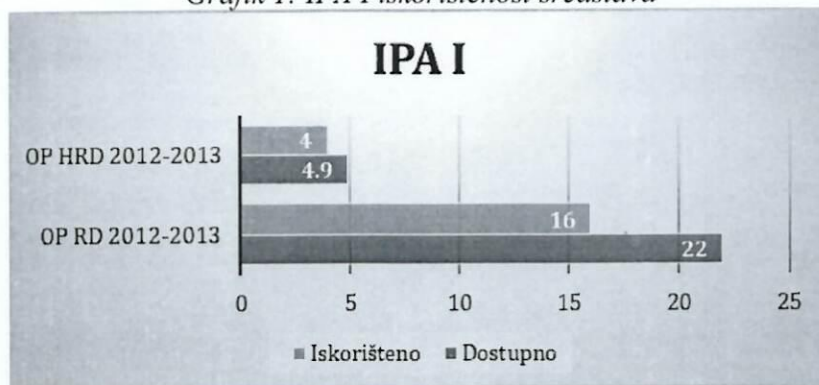
- višegodišnji operativni programi usmjereni na jednu oblast, npr. obrazovanje i zapošljavanje ili zaštita životne sredine, isl. (*skraćeno OP*);
- bilateralni programi prekogranične saradnje sa Albanijom i Kosovom (*skraćeno CBC*);
- program razvoja poljoprivrede (*skraćeno IPARD*).

Raspoloživa sredstva u toku **IPA I perspektive** (period 2007-2013) iskorištena su za unapređenje saobraćajne infrastrukture, zaštitu životne sredine, sprovođenje aktivnih mjera zapošljavanja i socijalne inkluzije. Period od 2007. do 2013. godine, kada smo intenzivno radili na realizaciji projekata IPAe po prvi put predstavlja dragocjeno iskustvo, koje je doprinijelo izgradnji kapaciteta za pripremu i sprovođenje projekata u narednim perspektivama.

U okviru IPA I perspektive, Crna Gora je sprovela ukupno 2 programa kroz model decentraizovanog (samostalnog) upravljanja.

IPA I (finansijaska perspektiva 2007-2013)		
<i>Program</i>	<i>Dostupni iznos (EU dio)</i>	<i>Iskorišteni iznos (EU dio)</i>
Operativni program „Regionalni razvoj 2012-2013“ ¹	22 miliona	16 miliona (75%)
Operativni program „Razvoj ljudskih resursa 2012-2013“ ²	4,9 miliona	4 miliona (82%)

Grafik 1: IPA I iskorištenost sredstava



IPA II perspektiva predstavlja okvir za pretpristupnu podršku Evropske unije za period 2014-2020. Glavni cilj ovog okvira je sprovođenje reformi u okviru unaprijed definisanih sektora, koji su usko povezani sa Strategijom proširenja. To znači da je podrška usmjerena na sektore umjesto na komponente, kako je to bio slučaj u IPA I perspektivi.

U okviru IPA II perspektive, Crna Gora sprovodi ukupno 22 programa kroz model indirektnog (samostalnog) upravljanja.

¹ Kroz ova sredstva izgrađen je dio kanalizacione mreže i postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Beranama, a radilo se i na rehabilitaciji nesanitarnih deponija u Baru i Cetinju. Takođe, dio sredstava uložen je i u rekonstrukciju pruge Bar – Beograd, a novac je izdvojen i za različite vidove tehničke podrške.

² Sredstva su se koristila u realizaciji projekata koji su unaprijedili efikasne i inkluzivne aktivne mjere zapošljavanja, znanja, vještina i kompetencije za zapošljivost i konkurentnost i socijalnu inkluziju, a dio je izdvojen i za tehničku podršku.

IPA II (finansijska perspektiva 2014-2020)				
<i>Program</i>	<i>Dostupni iznos (EU dio)</i>	<i>Ugovoreni iznos (EU dio)³</i>	<i>Plaćeni iznos (EU dio)⁴</i>	<i>Trenutni status</i>
Nacionalni akcioni program za CG za 2014. godinu (CAP 2014)	21,2 miliona	21,05 milion (98%)	20,5 miliona (97%)	Sve aktivnosti u okviru programa su završene, budući da su rokovi istekli. U toku je procedura zatvaranje programa, shodno tome što je Finalna deklaracija poslata EK 10/06/2024.
Nacionalni akcioni program za CG za 2015. godinu (CAP 2015)	1,6 miliona	1,5 miliona (95%)	1,5 miliona (100%)	Sve aktivnosti u okviru programa su završene, budući da su rokovi istekli. U toku je procedura zatvaranje programa, shodno tome što je Finalna deklaracija poslata EK 25/12/2023.
Nacionalni akcioni program za CG za 2016. godinu (CAP 2016) ⁵	13 miliona	13 miliona (99%)	11 miliona (85%)	Krajnji rok za sprovođenje ugovora je istekao 22/12/2024, dok je krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa 22/12/2025. Do kraja godine povećaće se i procenat plaćenih sredstava iz programa.
Nacionalni akcioni program za CG za 2017. godinu (CAP 2017) ⁶	13,5 miliona	12,6 miliona (93%)	11,4 miliona (90%)	Krajnji rok za sprovođenje ugovora je 17/12/2025, dok je krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa 17/12/2026. Do kraja ovog roka povećaće se i procenat plaćenih sredstava iz programa.
Nacionalni akcioni program za CG za 2018. godinu (CAP 2018) ⁷	24,5 miliona	23,7 miliona (96%)	21 milion (89%)	Krajnji rok za sprovođenje ugovora je 02/12/2025, dok je krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa 02/12/2026, uz napomenu da je trenutno aktuelna procedura potencijalnog produženja rokova (za sprovođenje ugovora i realizaciju plaćanja). Do kraja godine povećaće se i procenat plaćenih sredstava iz programa.
Nacionalni akcioni program za CG za 2020. godinu (CAP 2020) ⁸	8,8 miliona	7,5 miliona (85%)	6,7 miliona (88%)	Krajnji rok za sprovođenje ugovora je 28/08/2026, dok je krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa 28/08/2027. Do kraja ovih rokova

³ Procenta ugovaranja je izračunat u odnosu na dostupni iznos. Kod IPARD II programa ovo polje nije primjenjivo.

⁴ Procenta plaćanja je izračunat u odnosu na ugovoreni iznos.

⁵ Sredstva su usmjerena na sektor životne sredine i klimatskih akcija, sa ciljem jačanja kapaciteta i aktivnosti vezanih za prenošenje i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti zaštite životne sredine, kao i na sektor konkurentnost i inovacije, sa ciljem jačanje sektora konkurentnosti i inovacija u Crnoj Gori.

⁶ Sredstva su primarno usmjerena na sektora saobraćaja, sa ciljem podrške razvoju ovog sektoru u Crnoj Gori, kao i na tehničku podršku u različitim oblastima.

⁷ Sredstva su usmjerena na finansiranje sektora vladavine prava i temeljnih prava; te obrazovanja, zapošljavanja i socijalnih politika.

⁸ Sredstva su usmjerena na aktivnosti u okviru sektora konkurentnost i inovacija, sa ciljem unapređenja konkurentnosti privatnog sektora i konkurentnosti industrije sa fokusom na razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP); podršku preduzetništva žena i

IPA II (finansijska perspektiva 2014-2020)				
<i>Program</i>	<i>Dostupni iznos (EU dio)</i>	<i>Ugovoreni iznos (EU dio)³</i>	<i>Plaćeni iznos (EU dio)⁴</i>	<i>Trenutni status</i>
				povećaće se i procenat ugovorenih i plaćenih sredstava iz programa.
Višegodišnji operativni program za oblast obrazovanja, zapošljavanja i socijalnih politika (SOPEES 2015-2017) ⁹	15,3 miliona	14,7 miliona (96%)	13,7 miliona (93%)	Sve aktivnosti u okviru programa su završene, budući da su rokovi istekli. U toku je procedura zatvaranje programa, shodno tome što je Finalna deklaracija poslata EK 30/04/2025.
Bilateralni program prekogranične saradnje sa Albanijom 2014-2020 ¹⁰	10,7 miliona	9,05 miliona (84%)	7,5 miliona (83%)	Sve aktivnosti u okviru programa CBC MNE-ALB 2014, 2015 i 2016 su završene, budući da su rokovi istekli. U toku je procedura zatvaranje programa, shodno tome što su Finalne deklaracije poslate EK: ALB 2014 EK 28/06/2023; ALB 2015 28/07/2023 i ALB 2016 29/04/2025. Sprovođenje ugovora i realizacija plaćanja za preostale alokacije je još uvijek u toku. Do kraja godine povećaće se i procenat plaćenih sredstava iz programa.
Bilateralni program prekogranične saradnje sa Kosovom 2014-2020 ¹¹	7,5 miliona	7,5 miliona (99%)	6,6 miliona (88%)	Sve aktivnosti u okviru programa CBC MNE-KOS 2014, 2015 i 2016 su završene, budući da su rokovi istekli. U toku je procedura zatvaranje programa, shodno tome što su Finalne deklaracije poslate EK: KOS 2014 10/06/2024; KOS 2015 20/08/2024 i KOS 2016 01/04/2025. Sprovođenje ugovora i realizacija plaćanja za preostale alokacije je još uvijek u toku. Do kraja godine povećaće se i procenat plaćenih sredstava iz programa.

mladih; povećanje stepena inovacija u oblasti privatnog sektora sa fokusom na MSP i unapređenje administrativnih kapaciteta i stepena povezanosti sa pravnom tekovinom EU u oblasti konkurentnosti i inovacija. Dodatno, sredstva su usmjerena na sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalnih politika u cilju podrške povećanju zaposlenosti dugoročno nezaposlenih lica, sa posebnom pažnjom usmjerenom na ugrožene grupe.

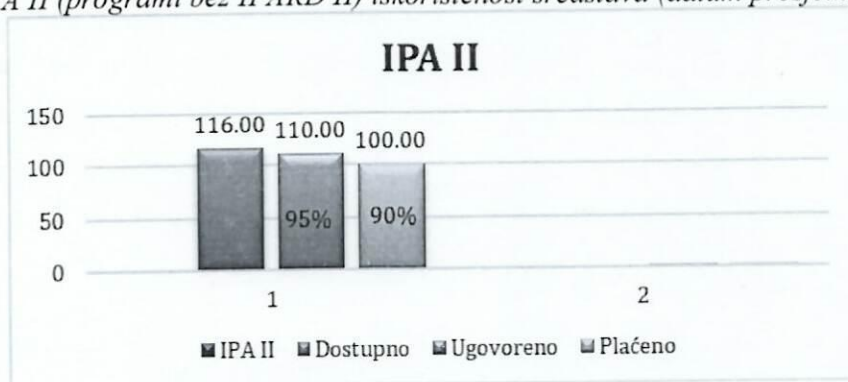
⁹ Sredstva su bila usmjerena na oblasti u skladu sa samim nazivom Operativnog programa: obrazovanje, zapošljavanje, socijalna inkluzija i tehnička pomoć.

¹⁰ Prekogranična saradnja ima za cilj promovisanje dobrosusjedskih odnosa i socio-ekonomski razvoj kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative.

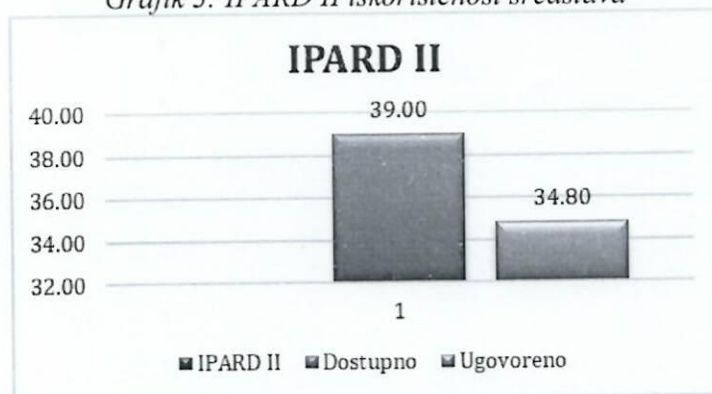
¹¹ Prekogranična saradnja ima za cilj promovisanje dobrosusjedskih odnosa i socio-ekonomski razvoj kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative.

IPA II (finansijska perspektiva 2014-2020)				
Program	Dostupni iznos (EU dio)	Ugovoreni iznos (EU dio) ³	Plaćeni iznos (EU dio) ⁴	Trenutni status
IPARD II program ¹²	39 miliona	N/A	34,8 miliona (90%)	Ukupna dostupna sredstva su iznosila 39 miliona. Na kraju 2021. godine nije iskorišten dio sredstava u iznosu od 0,7 miliona. Na kraju 2022. godine nije iskorišten dio sredstava u iznosu od 0,9 miliona. Međutim, procenata ukupno plaćenog/iskorištenog iznosa računat je u odnosu na inicijalnu dostupnu alokaciju. Rok za sprovođenje ugovora i realizaciju plaćanja na nivou programa istekao je 31/12/2024.

Grafik 2: IPA II (programi bez IPARD II) iskorištenost sredstava (datum presjeka 30/06/2025)



Grafik 3: IPARD II iskorištenost sredstava



IPA III perspektiva predstavlja okvir za pretpristupnu podršku Evropske unije za period 2021-2024. Podrška usmjerena na prozore umjesto na sektore i/ili komponente, kako je to bio slučaj u IPA I i II perspektivama.

¹² Mjere/oblasti na koje je finansiranje u okviru programa razvoja poljoprivrede bilo usmjereno su: Mjera 1 (Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava); Mjera 3 (Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva) i Mjera 7 (Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja).

U okviru IPA III perspektive, Crna Gora sprovodi ukupno 7 programa kroz model indirektnog (samostalnog) upravljanja. **IPA III perspektiva je tek otpčela u smislu ugovaranja i plaćanja i ovi procesi trajaće okvirno do 2031/2032 kada će se i znati konačni iznosi iskorišćenosti dostupnih sredstava.**

IPA III (finansijaska perspektiva 2021-2027)¹³		
Program	Dostupni iznos (EU dio)	Trenutni status
Jednogodišnji akcioni program za CG za 2021. godinu (AAP 2021)	9,6 miliona	Finansijski sporazum potpisan 15/12/2022. U toku je procedura ugovaranja planiranih ugovora, a krajnji rok za ugovaranje je 15/12/2025.
Jednogodišnji akcioni program za CG za 2024. godinu (AAP 2024)	11,5 miliona	Finansijski sporazum potpisan 13/12/2024. U toku je procedura ugovaranja planiranih ugovora, a krajnji rok za ugovaranje je 13/12/2027.
Bilateralni program prekogranične saradnje sa Kosovom 2021-2027	7,5 miliona	Finansijski sporazum potpisan 09/08/2023. U toku je procedura ugovaranja planiranih ugovora.
Bilateralni program prekogranične saradnje sa Albanijom 2021-2027	10,7 miliona	Finansijski sporazum potpisan 12/03/2024. U toku je procedura ugovaranja planiranih ugovora.
IPARD III program	63 miliona	Kroz IPARD III program planira se akreditacija mjera koje su bile dostupne kroz IPARD II program: Mjera 1 (Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava); Mjera 3 (Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva), Mjera 7 (Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja) i Mjera 9 (Tehnička pomoć). Dodatno, planirana je akreditacija još 4 nove mjere: Mjera 4 (Agro-ekološke klimatske mjere i mjere organske proizvodnje), Mjera 5 (Realizacija lokalnih razvojnih strategija-leader pristup), Mjera 6 (Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu) i Mjera 11 (Zasnivanje i zaštita šuma). U toku je procedura ugovaranja prvih poziva, a već je otpočela realizacija prvih plaćanja za potpisane ugovore.
Operativni (višegodišnji) programi za oblast zapošljavanja	30 miliona	Finansijski sporazum potpisan 10/06/2025. Procedura ugovaranja planiranih ugovora će biti otpočeta u narednom poeriodu.
Operativni (višegodišnji) programi za oblast zaštite životne sredine	38 miliona	Finansijski sporazum potpisan 10/06/2025. Procedura ugovaranja planiranih ugovora će biti otpočeta u narednom poeriodu.

¹³ Prozori za finansiranje podijeljeni su u sledeće kategorije: aladavina prava, temeljna prava i demokratiju; dobro upravljanje, usklađivanje sa pravnom tekovinom, strateško komuniciranje i dobrosusjedske odnose; zelena agenda i održivo povezivanje; konkurentnost i inkluzivni rast i teritorijalnu i prekogranična saradnja.

I-2 Sektorska (direktna) budžetska podrška (SBS)

Sektorska budžetska podrška je uvedena od strane Evropske unije u cilju poboljšanja lokalnog vlasništva nad procesima reforme, a koncentrisana je na razvoj čitavog sektora. Budžetska podrška je zasnovana na rezultatima/indikatorima. To dalje znači da država mora da ima uspostavljen sistem koji dobro funkcioniše za praćenje napretka i izveštavanje o učinku, budući da se napredak procenjuje na osnovu podataka o rezultatima koji bi trebalo da budu pouzdani jer pokreću isplate.

Uzimajući u obzir činjenicu da se novac od budžetske podrške uplaćuje na Glavni račun državnog trezora, trošenje sredstava iz ovog vida pomoći je nenamjensko, jer je u pitanju princip refundacije, odnosno uplate sredstava po realizaciji aktivnosti. U tom smislu mehanizam sektorske budžetske podrške je fleksibilniji od drugih vidova pretpristupne pomoći jer dozvoljava nenamjensko trošenje sredstava, ali je u toliko i odgovorniji jer se očekuje posvećenost zemlje partnera da alocira sredstva nacionalnog budžeta u skladu sa nacionalnom/sektorskom reformom i realizacijom ciljeva strategije.

Pored ispunjenja aktivnosti i indikatora u cilju postizanja reformi u određenom sektoru, osnovna mjerila koja moraju da se ispune odnose se na stabilan makroekonomski okvir, koji podrazumijeva kredibilan i relevantan program koji obezbjeđuje makroekonomsku stabilnost; dobro upravljanje javnim finansijama, koje podrazumijeva postojanje kredibilnog i relevantnog programa za unaprjeđenje sistema javnih finansija; transparentnost u nadgledanju budžeta i postojanje sektorskih politika, koji podrazumijeva kredibilne i relevantne sektorske strategije koje su usklađene sa strategijom proširenja EU i koja podržavaju ciljeve za ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta, kao i demokratskog upravljanja.

Crna Gora je koristila i koristi ovaj vid podrške kroz IPA II i IPA III perspektivu, a za potrebe modernizacije javne uprave, poboljšanja upravljanja ljudskim resursima, razvoja mehanizama transparentnosti, unaprijeđenja pružanja usluga i izgradnji kapaciteta u državnim ustanovama neophodnim za proces pregovora s Evropskom unijom i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije; integrisano upravljanje granicom; borbu protiv COVIDa; te unapređenje energetske efikasnosti.

IPA II SBS (finansijska perspektiva 2021-2027) ¹⁴			
<i>Program</i>	<i>Dostupni iznos (EU dio)</i>	<i>Plaćeni iznos (EU dio)</i>	<i>Trenutni status</i>
Jednogodišnji akcioni program za CG za 2015. godinu (<i>CAP 2015</i>)	20 miliona	19,8 miliona (99%)	Program se realizovao kao sektorska budžetska podrška za integrisano upravljanje granicom.
Jednogodišnji akcioni program za CG za 2017. godinu (<i>CAP 2017</i>)	12 miliona	8,4 miliona (70%)	Program se realizovao kao sektorska budžetska podrška za reformu javne uprave i upravljanje javnim finansijama.
Jednogodišnji akcioni program za CG za 2016/2017/2019	40 miliona	40 miliona (100%)	Program se realizovao kao sektorska budžetska podrška za borbu protiv COVID-a.
IPA III SBS (finansijska perspektiva 2021-2027)			
Jednogodišnji akcioni program za CG za 2022.	22,5 miliona	7,5 miliona	Program se realizuje kao sektorska budžetska podrška za integrisano upravljanje granicom i

¹⁴ Programi su završeni.

godinu (AAP 2022)		(33%)	reformu javne uprave i upravljanje javnim finansijama. Tretnutni procenat iskorišćenih sredstava odnosi se isključivo na prvu tranšu koja predstavlja fiksnu uplatu. Do kraja sprovođenja programa, očekuju nas nove tranše koje će procenat iskorišćenih sredstava značajno podići
Jednogodišnji akcioni program za CG za 2023. godinu (AAP 2023)	30 miliona	27 miliona (90%)	Program se realizuje kao sektorska budžetska podrška za energetska efikasnost. Očekuje nas još jedna tranša koje će procenat iskorišćenih sredstava podići i do 100% iskorišćene podrške.

I-3 Programi Unije (UPs)

Programi Unije predstavljaju jedan od značajnih instrumenata pretpriprustne strategije EU i omogućavaju neposredno upoznavanje zemalja kandidata sa zajedničkim politikama EU. Crna Gora je u IPA II i IPA III perspektivama dobila mogućnost refundacije dijela plaćenih kontribucija iz IPA sredstava.

Programi Unije u kojima Crna Gora učestvuje u periodu 2021-2027 su dati u nastavku:

- Horizont 2020;
- Kreativna Evropa (Creative Europe);
- Erasmus;
- Jedinstveno tržište (Single Market Programme);
- Carine (Customs);
- Fiskalis (Fiscalis);
- Evropski program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI);
- Digitalna Evropa (Digital Europe);
- EU za zdravlje (EU4Health);
- Građani, prava i vrijednosti (Citizens, Rights and Values - CERV)
- LIFE

II Izazovi i ključni rizici u okviru implementacije projekata kroz IPA II programe

II-1 Izazovi i ključni rizici u procesu implementacije projekata u okviru Godišnjeg akcionog programa za 2016. godinu

Nakon što je u septembru 2016. godine, u saradnji Crne Gore i Evropske komisije, definisan predlog Godišnjeg akcionog programa za Crnu Goru za 2016. godinu, Evropska komisija ga je zvanično usvojila Implementacionom odlukom Komisije C(2016)8226 od 2. decembra 2016. godine. Finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o realizaciji Godišnjeg akcionog programa 2016. je potpisan 22. decembra 2017. godine. U okviru godišnjeg programa koji je predlog ovog finansijskog sporazuma, za finansiranje su odobrene 2 akcije i to za sektore: Životna sredina i klimatska akcija i Konkurentnost i inovacije. Krajnji rok za sprovođenje ugovora unutar programa istekao je u decembru 2024. godine, dok je decembar 2025. godine krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa.

U vezi sa navedenim, prethodno je identifikovan rizik u okviru navedenog **Godišnjeg akcionog programa za 2016. godinu**, na projektu *Podrška u pripremi projekata*. Za referentni ugovor je nadležna Jedinica za implementaciju projekata u okviru Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera dok je Implementaciona agencija tj. Ugovorno tijelo zaduženo za ovaj projekat Ministarstvo javnih radova. Naime, u prethodnom periodu su utvrđeni izazovi u dijelu komunikacije i dostavljanja referentnih izvještaja od strane korisnika ka Ministarstvu javnih radova, što je dalje impliciralo mogućnost probijanja rokova. Ugovor je nakratko bio suspendovan zbog sumnje na nepravilnost prijavljenu od strane korisnika, što automatski zaustavlja sve aktivnosti u okviru implementacije samog ugovora. Međutim, nakon nekoliko održanih sastanaka Operativne strukture sa korisnikom, inicijalna sumnja na nepravilnost je otklonjena i sa ugovora je uklonjena suspenzija tako da su aktivnosti na projektu dalje mogle da teku nesmetano. Ugovarač je dostavio sve zahtijevane izvještaje i procedura vezana za preostala plaćanja je u toku. Neophodno je dalje praćenje aktivnosti u ovom smislu da bi se izbjeglo probijanje postavljenih rokova za plaćanje u okviru referentnog programa (decembar 2025. godine).

II-2 Izazovi i ključni rizici u procesu implementacije projekata planiranih u okviru Godišnjeg akcionog programa za 2017. godinu

Nakon što je u saradnji Crne Gore i Evropske komisije definisan predlog Godišnjeg akcionog programa za Crnu Goru za 2017, Evropska komisija je 28. septembra 2017. godine usvojila Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 1 (koji uključuje sektore Demokracija i upravljanje i Saobraćaj). Dodatno, Evropska komisija je 17. novembra 2017. godine usvojila Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2, koji se odnosi na budžetsku podršku za reformu javne uprave, a za koji je Finansijski sporazum potpisan 16. januara 2018. godine. Krajnji rok za sprovođenje ugovora unutar programa ističe u decembru 2025. godine, dok je decembar 2026. godine krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa.

U vrijeme održavanja Panela za upravljanje rizicima, identifikovana je neophodnost praćenja u okviru **Godišnjeg akcionog programa za 2017. godinu**, na projektu *Tehnička podrška za pripremu investicionih projekata u sektoru saobraćaja u Crnoj Gori*. Jedinica za implementaciju projekata u Ministarstvu saobraćaja, nadležna za ovaj projekat je istakla da konzorcijum, koji je potpisnik ugovora, sa kašnjenjem sprovodi aktivnosti od početka implementacije. Implementacija ugovora je bila odobrena sa rokom do 5. jula 2025. godine, međutim par aktivnosti je preostalo za realizaciju, što će se promptno pratiti u predstojećem periodu.. Ministarstvo javnih radova, u ovom trenutku, sprovodi sve neophodne aktivnosti, kako bi ugovor bio uspješno završen.

Izvođač radova je uskladio tehničku dokumentaciju za projekat Željeznica sa komentarima iz revizije. Što se tiče projekta Putevi, sva projektna i tenderska dokumentacija za sve crne tačke, osim jedne su usklađene sa komentarima iz revizije. Tehnička dokumentacija za preostale crne tačke je usklađena i podnesena u skladu sa komentarima revizije, s obzirom da im je period prihvatljivosti još uvijek u toku. Za 3 tačke je izdata saglasnost od strane revizije dok je za jednu preostalu tačku dato negativno mišljenje.

Operativna struktura promptno prati navedeno usklađivanje dokumentacije kako bi proces izvršenja plaćanja mogao blagovremeno biti realizovan.

II-3 Izazovi i ključni rizici u procesu implementacije projekata planiranih Godišnjim akcionim programom za 2018. godinu

Drugog decembra 2019. godine stupio je na snagu Finansijski sporazum za IPA 2018 između Evropske komisije i Crne Gore, kojim je za Projekat „EU za poboljšanje pristupu pravdi i temeljna prava“ opredijeljeno 13.516.733 EUR. Opšti cilj Projekta je unaprijeđenje sistema vladavine prava povećanjem efikasnosti i djelotvornosti institucija i usklađivanja sistema za promociju i zaštitu ljudskih prava sa najboljim praksama Evropske unije. Krajnji rok za sprovođenje ugovora unutar programa ističe u decembru 2025. godine, dok je decembar 2026. godine krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa.

Imajući u vidu dinamiku realizacije aktivnosti unutar programa, te dvije specifične situacije koje su aktuelne i koje su objašnjene u nastavku, u toku je faza pregovora u vezi produženja roka za sprovođenje ugovora, odnosno realizaciju plaćanja unutar programa, kao i u vezi uspostavljanja tzv. contingency rezervi na nivou programa.

Naime, na bazi dogovora unutar strukture (na nivou Upravljačka struktura, Ugovorna tijela i NIPAK), a u vezi sa prethodno navedenim, Ministarstvo evropskih poslova se obratilo Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori dopisom br. 05/1-908/25-1630, od 16/05/2025, na šta je dobijeno uslovno odobrenje u skladu sa dopisom Delegacije Evropske unije br. Ref.Ares(2025)4502555, od 05/06/2025. Procedura zvaničnog produženja rokova i uspostavljanja tzv. contingency rezervi u okviru programa CAP 2018 će biti finalizovana u narednom periodu.

Kada su u pitanju tzv. contingency rezerve, iste su predložene na bazi ostvarenih ušteda na nivou programa i raskinutog ugovora br. CFCU/MNE/207, uz napomenu da je predložen iznos na nivou cilja 1 u okviru programa CAP 2018, a koji obuhvata Akciju 1 – koja se odnosi na Programe Unije i Akciju 3, koja se odnosi na ugovore koji su u nadležnosti dva Ugovorna tijela: CFCU-a i Ministarstva javnih radova. S tim u vezi, inicijalno je predloženo korišćenje contingency rezervi za dva ugovora – ugovor o nabavci opreme „ISO kontejner“ koji je prethodno raskinut i za koji je neophodno pokrenuti novu tendersku proceduru i ugovor o izvođenju građevinskih radova „UIKS“, za koje je očekivano povećanje vrijednosti. Važno je napomenuti da je, u skladu sa dopisom Delegacije Evropske unije naznačenom da se contingency rezerve mogu uspostaviti na način da je maksimalni dozvoljeni iznos 10% na nivou jedne akcije. S tim u vezi, kada je u pitanju Akcija 3, maksimalni dozvoljeni iznos tzv. contingency rezervi jeste 968,889,30 eura, ukupno za oba Ugovorna tijela. Imajući u vidu da su prethodno predložena dva ugovora, iz nadležnosti dva Ugovorna tijela, na koja bi trebalo usmjeriti tzv. contingency rezerve, na nivou NIPAK, Ugovorna tijela i NAO/Upravljačka struktura potrebno je postići dogovor o podjeli dostupnog iznosa tzv. contingency rezervi na dva Ugovorna tijela.

Pregled rizičnih ugovora dat je u nastavku:

- Ugovor o adaptaciji **Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS)**, projekat *Unaprijeđenje zatvorenog kompleksa UIKS sa izgradnjom specijalne zdravstvene ustanove, prijavnice, otvorenog zatvora i multifunkcionalnog objekta.*

Na održanom Panelu za upravljanje rizicima 18. jula 2025. godine, Ministarstvo javnih radova, kao Implementaciona agencija, istaklo je da dinamika aktivnosti planiranih ugovorom nije na zadovoljavajućem nivou, zbog prisustva visokonaponskih dalekovoda koji ometaju izgradnju na dva od četiri objekta. Prema revidiranom glavnom projektu za izmještanje ovih dalekovoda, oni treba da budu izmješteni na privatnu imovinu.

Naime, prethodni pregovori o eksproprijaciji neophodne privatne imovine bili su neuspješni. Shodno tome, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, u saradnji sa Ministarstvom javnih radova i korisnicima projekta, pokrenulo je postupak za proglašenje javnog interesa za predmetnu imovinu. U završnoj fazi ovog procesa, krajem 2024. godine, Ministarstvo finansija izdalo je negativno mišljenje o procijenjenoj vrijednosti imovine namijenjene za eksproprijaciju. Međutim, rezervna opcija je bila uključivanje budžetske stavke za eksproprijaciju u državni budžet za narednu godinu. Ministarstvo javnih radova je uključilo potrebna sredstva u predlog revidiranog tehničkog budžeta, koji je usvojen na sjednici Vlade Crne Gore u junu 2025. godine i u procesu je verifikacije od strane Skupštine Crne Gore. U međuvremenu, radovi napreduju ubrzanim tempom na svim objektima osim onih objekata čiju izgradnju ometaju visokonaponski dalekovodi. Produženje roka za završetak projekta je odobreno do kraja perioda implementacije predviđene Finansijskim sporazumom, 2. decembra 2025. godine.

- Ugovor *Isporuka i instalacija montažnog Data centra sa isporukom i instalacijom opreme – ISO kontejner*, koji je trebalo da bude opremljen odgovarajućom infrastrukturuom i pratećom opremom.

Ovaj projekat je realizovan u saradnji sa Upravom carina kao krajnjim korisnikom. Nažalost, nakon isporuke, utvrđeno je da oprema ne ispunjava tehničke specifikacije postavljene u ugovoru, zbog čega je odlučeno da oprema ne bude prihvaćena i da se ne stavi u upotrebu. CFCU je raskinuo ugovor sa prethodnim ugovaračem, imajući u vidu da isporučena oprema nije odgovarala tehničkoj specifikaciji. U toku je priprema inoviranog tenderskog dosijea, kako bi se raspisao novi tender.

Korisnik je dostavio tehničku specifikaciju, koja će uključivati samo ona poboljšanja koja su već bila prihvaćena u okviru raskinutog ugovora i na osnovu koje je odrađeno istraživanje tržišta za nabavku modularnog data centra. Delegacija EU je u potpunosti obaviještena o svim ključnim aspektima ovog projekta, uključujući identifikovane nedostatke, promjene koje će biti uvedene i planiranu proceduru ponovnog ugovaranja nabavke ISO kontejnera. Novi tender sadrži nekoliko manjih izmjena koje su neophodne kako bi se prilagodila tehnička specifikacija opreme, a istovremeno će biti involvirane tako da se izbjegnu bilo kakve negativne reakcije od strane prethodnih ponuđača. **Ostaje otvoreno pitanje izmještanja postojećeg kontejnera koji je bio predmet prvobitne nabavke.** Što se tiče samog finansiranja ponovnog pokretanja tendera, ističe se da će sredstva neophodna za ovu proceduru sigurno biti uvećana u odnosu na inicijalni iznos a izazvana promjenama na tržištu. Na inicijativu Nacionalne službenice za ovjeravanje/Upravljačke strukture u ranijoj fazi je ostvarena pisana komunikacija sa Delegacijom EU u Crnoj Gori, u cilju iznalaženja rešenja za prevazilaženje situacije nakon raskida ugovora, što je rezultiralo odobrenjem pokretanja novog tenderskog postupka i dogovor za korišćenje većeg iznosa sredstava, a na bazi završenog postupka uspostavljenja contingency rezervi na nivou programa, kao i produženja roka za ugovaranje, odnosno plaćanje, o čemu je prethodno bilo riječi.

S obzirom na specifičnost opreme koja je potrebna, koja se ne proizvodi na domaćem tržištu, očekuje se da će se odgovori na tender dobiti iz zemalja EU, čime će biti obezbijeđena potrebna tehnička usklađenost i visok standard kvaliteta. Spram izmjene Finansijskog sporazuma i novih rokova, nacionalne vlasti će moći da utvrde preciznu dinamiku za finalizaciju ugovora iz Godišnjeg akcionog programa za 2018. godinu, predloženih kao najrizičniji tokom implementacije.

Pored navedenog, kako je Finansijskom sporazumom bila predviđena realizacija ugovora za izgradnju i adaptaciju migracionog centra na graničnom prelazu Božaj, čija je realizacija jedan od ključnih indikatora od kojeg zavisi i opravdanost dijela dodijeljenih sredstava, u najkraćem

roku je neophdno preduzeti sve radnje i obezbijediti sredstava iz državnog budžeta, kako bi ugovor bio realizovani do kraja programa i kako bi se na taj način opravdala cijela akcija programa CAP 2018. Kako je nadležna Jedinica za upravljanje projektima Ministarstvo unutrašnjih poslova, isto je u prethodnom periodu intenziviralo aktivnosti koje su neophodne za početak realizacije ovog značajnog infrastrukturnog projekta. Naime, uz blisku saradnju i koordinaciju Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija, postignut je dogovor o obezbjeđivanju sredstava iz državnog budžeta, kroz prepoznavanje višegodišnje aktivnost u okviru Zakona o budžetu za 2025. godinu. Dakle, dio sredstava je obezbijeđen kroz tekući budžet, dok će dio sredstava biti planiran tokom narednih godina.

Paralelno, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u proteklom periodu radilo na aktivnostima koje su preduslov za početak radova. Naime, zbog regulatornih izmjena iz 2023. godine, izvršena je revizija projektne dokumentacije, što je rezultiralo analizom vrijednosti projekta.

Imajući u vidu značaj projekata koji su uključeni kroz program CAP 2018, neophodna je posvećenost i uključenost svih relevantnih tijela IPA strukture, posebno resornih ministarstava i ugovornih tijela, kako bi se obezbijedila pravovremena implementacija ugovora i samim tim absorpcija sredstava iz programa CAP 2018, naročito u trenutku kada je značajan dio implementacionog perioda istekao.

II-4 Izazovi i ključni rizici u procesu implementacije projekata planiranih Godišnjim akcionim programom za 2020. godinu

Finansijski sporazum za Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2020. godinu je potpisan **28. avgusta 2020. godine**, dok je rok za ugovaranje programa istekao **28. avgusta 2023. godine**, kada su svi ugovori koji su ovim programom predviđeni uspješno ugovoreni. Krajnji rok za sprovođenje ugovora unutar programa ističe u avgustu 2026. godine, dok je avgust 2027. godine krajnji rok za realizaciju plaćanja unutar programa.

Za navedeni program važno je istaći **Ugovor CFCU/MNE/201 – Unaprijedivanje tehničkih kapaciteta institucija uključenih u sektor konkurentnosti i inovacija - LOT 1 - Nabavka IT hardverske opreme za inspeksijske poslove**. Gore navedeni ugovor potpisan je 23. maja 2022. godine, u iznosu 297.896,31 EUR. Sertifikat o prihvatanju (PAC) je izdat 29. marta 2023. godine. Rok za izdavanje Konačnog sertifikata o prihvatanju (FAC) je bio 11. avgust 2024. godine. U prethodnom periodu je intezivirana komunikacija između CFCU-a, Upravljačke strukture i Ministarstva ekonomskog razvoja kako bi se prevazišao ovaj izazov i obezbijedili uslovi da se obave kontrole na licu mjesta.

Jedinica za implementaciju projekata u okviru Ministarstva ekonomskog razvoja je dostavila zvanično pismo sa tabelom koja sadrži sve informacije o distribuiranoj opremi, ali još uvijek određeni dio opreme ostaje nedistribuiran i dok se taj proces ne finalizuje, CFCU nije u mogućnosti sprovesti do kraja postupak provjera niti izdati Sertifikat o konačnom prihvatanju (FAC), jer bi to bilo u suprotnosti sa ugovornim odredbama.

Spram navedenog, Jedinica za implementaciju projekata u Ministarstvu ekonomskog razvoja je dužna da u najkraćem roku, izvršiti Implementacionu Agenciju - CFCU o statusu opreme i utvrđivanju lokacija na kojima se nalazi oprema nekadašnje Uprave za inspeksijske poslove, obezbijeđena u okviru projekta CFCU/MNE/201, sa naglaskom na prethodno nedistribuiranu opremu kako bi Implementaciona Agencija mogla odmah pristupiti organizaciji i sprovođenju kontrola na licu mjesta.

Naime, predstavnici PIU-a trebaju da učestvuju na provjeri na licu mjesta zajedno sa službenicima CFCU-a u cilju utvrđivanja funkcionalnosti opreme na datim lokacijama. To dalje implicira mogućnost izdavanja Sertifikata o konačnom prihvatanju, nakon utvrđivanja da je oprema uredno distribuirana na sve adrese i da je ista funkcionalna pa je samim tim i održivost projekta na zahtijevanom nivou.

II-5 Izazovi i ključni rizici u procesu implementacije projekata planiranih višegodišnjim Sektorskim operativnim programom 2015-2017

Finansijski sporazum za višegodišnji Sektorski operativni program 2015-2017 stupio je na snagu 12. jula 2018. godine. Nakon proaktivne saradnje IPA tijela, i koordinacije na nivou NAO/NIPAK/Revizorsko tijelo, procedura zatvaranja ovog višegodišnjeg Operativnog programa 2015-2017 je odrađena 30. aprila 2025. godine od strane Upravljačke strukture u okviru koje je dostavljena Finalna deklaracija sa pratećim aneksima. U toku je praćenje preostalih nalaza revizija operacija i sistemskih kontrola od strane Revizorskog tijela za referentni program.

Kada govorimo o preostalim izazovima na projektima iz Višegodišnjeg programa za sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalnih politika 2015-2017, **i dalje je aktivan rizik identifikovan od strane strukture nadležne za ugovor o radovima Adaptacija školske infrastrukture u cilju uklanjanja arhitektonskih barijera.**

Naime, usljed neispunjavanja ugovornih obaveza, ugovor sa izvođačem je raskinut 24. januara 2025. godine. Ministarstvo javnih radova je uvrstilo povraćena sredstva za preostale radove u kapitalni budžet i u plan javnih nabavki koji je usvojen. Povraćena sredstva su usmjerena na dalju adaptaciju nezavršenih radova, neophodnih opravki kao i dorade utvrđenih manjkavosti od strane Revizorskog tijela i vještaka. **Naime, Revizorsko tijelo je u svom izvještaju za referentni program predložilo sve nedostatke i nalaze spram odrađene kotnrole na terenu i zatečenog realnog stanja odrađenih aktivnosti u prethodnom periodu.**

Spram izdatih nalaza, neophodno je konkretno postupanje svih aktera u okviru Operativne strukture za referentni projekat. U ulozi koordinatora, Upravljačka struktura je inicirala komunikaciju sa ostalim IPA tijelima u cilju preciziranja daljih koraka. **Jedinica za implementaciju projekata u Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija bila je u obavezi da pripremi i uputi zvaničnu instrukciju svim školama o blokadi pristupa sadržajima koji su predmet radova iz razloga očuvanja bezbjednosti korisnika.** Povodom navedenog, Ministarstvo javnih radova je uputilo dopis Ministarstvu prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine u cilju pokretanja postupka ispitivanja odgovornosti izvođača radova na referentnom projektu kao i stručnog nadzora. Angažman nezavisnog građevinskog eksperta je odrađen, koji će da pristupi izradi nalaza na osnovu kojih će stručni tim Ministarstva dalje pripremiti novu tendersku dokumentaciju i pokrenuti raspisivanje tendera za odabir izvođača radova i stručnog nadzora.

Tokom trajanje ove procedure, Ministarstvo javnih radova je zaduženo da informiše nadležnu inspekciju o neophodnosti stavljanja sadržaja van upotreba, na temelju izdatih nalaza Revizorskog tijela. **Predmetna situacija mora dalje biti intezivno komunicirana na visokom nivou ministarki oba resora, u cilju rješavanja svih rizičnih stavki u najkraćem roku.**

Važno je naglasiti da je dio troškova nastalih za ovaj ugovor upitan za finansiranje iz EU raspoloživih sredstava imajući u vidu nalaze i osvrt na predmetni ugovor od strane Revizorskog tijela. Tim u vezi, važno je napomenuti da je na bazi komunikacije Nacionalne službenice za ovjeravanje sa nadležnim direktoratom Evropske komisije i Delegacijom EU u Crnoj Gori dobijena saglasnosti da se preostale

aktivnosti za referentni ugovor finalizuju i nakon dostavljanja Finalne deklaracije u aprilu 2025. godine. Međutim, uzevši u obzir dodatnu kontrolu od strane Revizorskog tijela, ali i gore navedene aktivnosti koje podrazumijevaju preispitivanje i utvrđivanje svih radova od početka ugovora, na bazi čega će se utvrditi dalje potrebe po pitanju završetka preostalih radova i/ili sanacije dijela izvedenih radova, postoji mogućnost opravdanosti troškova koji su nastali u prethodnom period i koji su kao takvi prijavljeni prema Evropskoj komisiji, između ostalog i kroz Finalnu deklaraciju.

Konkretno, prilikom odrađenih posjeta na licu mjesta, Revizorsko tijelo je uočilo značajne manjkavosti u odrađenim radovima na školama obuhvaćenim ovim ugovorom, koji dalje dovode u pitanje sigurnost i bezbjednost funkcionisanja u ovim objektima.

Odrađeni radovi su definisani kao upitni posebno odrađeni radovi koji nemaju Sertifikat o korišćenju tj. upotrebnu dozvolu. Uz neispunjenje ugovornih obaveza i zatečeno stanje na terenu, implicira se i sumnja na prevaru/nepravilnost, s obzirom na već isplaćene iznose samom ugovaraču. Dalje korake u ovom smislu, nakon izvještaja angažovanog vještaka građevinske struke, sinhronizovano će pratiti Ministarstvo javnih radova i NAO u kontekstu potencijalne saradnje sa AFCOS koordinacionim tijelom i nadležnim organima koji čine AFCOS mrežu. Upravljačka i Operativna struktura će u narednom periodu revnosno izvještavati o svim preduzetim koracima.

II-6 IPARD II i IPARD III program

II-6.1 Zatvaranje IPARD II programa i ex post evaluacija

Implementacija IPARD II programa za period 2014-2020 okončana je 31. decembra 2025. godine. U narednom periodu se očekuje zatvaranje IPARD II programa, koje podrazumijeva zatvaranje svih prethodnih godina i godišnjih računa, finalni izvještaj o implementaciji IPARD II programa, ex-post evaluaciju IPARD II programa i druge aktivnosti u skladu sa zahtjevima Evropske komisije.

Naime, ukupna dostupna sredstva za IPARD II program su iznosila 39 miliona. Na kraju 2021. godine nije iskorišćen dio sredstava u iznosu od 0,7 miliona, a na kraju 2022. godine nije iskorišćen dio sredstava u iznosu od 0,9 miliona. Rok za sprovođenje ugovora i realizaciju plaćanja na nivou programa istekao je 31.12.2025. godine, **a iskorišćena su sredstva u iznosu od 34,8 miliona EUR, što predstavlja cca 90% od ukupno raspoloživih sredstava.** Procenat ukupno plaćenog/iskorišćenog iznosa računat je u odnosu na inicijalnu dostupnu alokaciju.

U odnosu na proceduru ex-post evaluacije IPARD II 2014-2020 programa u Crnoj Gori koju koordinira Upravljačko tijelo nadležno za referentni program u Crnoj Gori, ista je sprovedena kako bi se procijenila njegova relevantnost, efikasnost, uticaj i održivost u unaprijeđenju poljoprivredne konkurentnosti zemlje i ruralnog razvoja. Program je imao za cilj modernizaciju poljoprivredne proizvodnje, poboljšanje prerade hrane i diversifikaciju ruralnih ekonomija, kao i usklađivanje poljoprivrednih politika Crne Gore sa zajedničkom poljoprivrednom politikom Evropske unije u pripremi za članstvo u EU. Cilj evaluacije jeste da se utvrdi u kojoj mjeri su ciljevi programa ostvareni, uključujući unaprijeđenja u poljoprivrednoj produktivnosti, infrastrukturi i ruralnom razvoju, kao i koristi za poljoprivrednike i ruralne zajednice. Evaluacija takođe procjenjuje isplativost upotrebe resursa i administrativnih procesa, širi uticaj na poljoprivredni sektor i ruralni razvoj, kao i održivost rezultata programa.

Pored evaluacije akreditovanih mjera (tj. mjere 1, 3 i 7), evaluacija takođe razmatra razloge neakreditovanja i nesprovođenja mjera M4, M5, M6 i M9 u okviru IPARD II programa. Cilj je

formulisanje preporuka za naredni programski period IPARD III kako bi se preveniralo kašnjenje u fazi ugovaranja i izazovi u fazi implementacije, a sve u cilju izbjegavanja ovakvih scenarija u okviru IPARD III programa, shodno naučenim lekcijama iz prethodnog programskog perioda. Evaluacija identifikuje naučene lekcije, dobre prakse i izazove kako bi definisala budući dizajn politika i programa, osigurala odgovornost i transparentnost prema svim relevantnim akterima, te usklađenost sa standardima i zahtjevima izvještavanja Evropske unije.

Rezultati evaluacionog procesa koji su prezentovani kroz izvještaj kompanije *Ernst and Young* i koji mora biti finalizovan do 15. avgusta 2025. godine, vode ka identifikaciji uskih grla u implementaciji, kao i faktora koji su doprinijeli uspješnoj ili neuspješnoj realizaciji programa, uz prijedlog preporuka zasnovanih na nalazima. Takođe, ex-post evaluacija analizira i razloge za izmjene IPARD II programa, sa ciljem da stečena saznanja doprinesu efikasnijem kreiranju budućih politika i programa.

II-6.2 Izazovi u implementaciji IPARD III programa

Finansijski sporazum za IPARD III program stupio je na snagu 2. februara 2024. godine. Ukupni i maksimalni indikativni iznos bespovratnih sredstava koje je EU opredijelila za Crnu Goru za period 2021-2027 je 63 miliona EUR. Iznos se, takođe, u vidu godišnjih alokacija, uplaćuje Crnoj Gori.

Kroz IPARD III program planira se akreditacija mjera koje su bile dostupne kroz IPARD II program: Mjera 1 (Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava); Mjera 3 (Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva), Mjera 7 (Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja) i Mjera 9 (Tehnička pomoć).

Dodatno, planirana je akreditacija još 4 nove mjere: Mjera 4 (Agro-ekološke klimatske mjere i mjere organske proizvodnje), Mjera 5 (Realizacija lokalnih razvojnih strategija-leader pristup), Mjera 6 (Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu) i Mjera 11 (Zasnivanje i zaštita šuma).

U skladu sa obavezama koje je Crna Gora preuzela odredbama Okvirnog sporazuma o pravilima za sprovođenje finansijske podrške Evropske unije u okviru IPA III, Nacionalni službenik za ovjeravanje i Direktor za upravljanje strukturama pretprijetne podrške EU su odgovorni za nadgledanje aktivnosti u okviru zaduženja preuzetih u okviru IPARD II/IPARD III programa, čije mjere sprovodi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, a sve u cilju obezbjeđivanja efikasnog funkcionisanja uspostavljenog sistema upravljanja i kontrole i što bolje iskorišćenosti dostupnih sredstava iz programa EU podrške.

Rizici u implementaciji i nedostaci u sistemu upravljanja IPARD III programom su prepoznati od strane nacionalnih struktura, ali i od strane nadležnog Direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj EK (DG AGRI), od kojeg je zahtijevana priprema relevantnog Akcionog plana i njegovo ažurno praćenje kako bi se umanjili i otklonili prepoznati rizici i slabosti u sistemu. Shodno navedenom, nacionalne vlasti pripremaju kvartalne presjeke svih relevantnih informacija i iste dostavljaju ka DG AGRI-ju na uvid a u krajnjem cilju što većeg stepena iskorišćenosti dostupnih sredstava u sektoru poljoprivrede.

Naime, posljednji presjek je upućen nadležnom direktoratu Evropske komisije polovinom jula 2025. godine, koji sadrži detaljne osvrte na HR aktivnostima, pregled povlačenja sredstava, praćenje Akcionog plana za IPARD III program kao i praćenje aktivnosti AP ISO 27002.

Što se tiče povlačenja sredstava, važno je naglasiti izmjenu u dijelu smanjenih iznosa u projekcijama u julskom kvartalnom izvještavanju u odnosu na aprilski presjek 2025. godine. Naime, zadnji presjek sadrži projekcije povlačenja sredstava po kvartalima u nastavku¹⁵:

Mjera	Kvartal 2025	Iznos
M3	III	Planirano povlačenje sredstava u iznosu od 1,42 miliona EUR (0,65 miliona EUR predfinansiranje, 0,73 miliona EUR međuplaćanje, 0,04 miliona EUR kroz finalno plaćanje)
	IV	Planirano povlačenje sredstava u iznosu od 3 miliona EUR (0,5 miliona EUR predfinansiranje, 0,13 miliona EUR međuplaćanje 2,37 miliona EUR kroz finalno plaćanje)
M7.1	II	Planirano povlačenje sredstava u iznosu od 0,08 miliona EUR kroz predfinansiranje
	III	Planirano povlačenje sredstava u iznosu od 0,01 milion EUR kroz međuplaćanja
	IV	Planirano povlačenje sredstava u iznosu od 0,13 miliona EUR kroz finalna plaćanja
M7.2	IV	Planirano povlačenje sredstava u iznosu od 0,03 miliona EUR kroz finalna plaćanja
M9	IV	Planirano povlačenje sredstava u iznosu od 0,04 miliona EUR kroz finalna plaćanja

Dodatno, u maju 2025. godine, održana je najavljena verifikaciona misija nadležnog direktorata EK (DG AGRI) u Crnoj Gori. Verifikaciona misija organizovana je u periodu od 12. do 16. maja 2025. godine, tokom koje su revizori EK-a održali brojne sastanke sa Upravljačkom strukturom u Ministarstvu finansija, IPARD operativnom strukturom u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Revizorskim tijelom Crne Gore. Sastanci su održani u cilju utvrđivanja izazova u implementaciji i akreditaciji mjera u okviru IPARD III programa, sa posebnim naglaskom na identifikovane rizike, o kojima Operativna struktura revnosno izvještava EK.

Verifikaciona misija je predstavljala ključni korak u pripremnom procesu uspostavljanja pune akreditacije mjera 4, 6 i 9 u okviru IPARD III programa, a njen završetak i implementacija preporuka daje čvrst temelj za dalji napredak Crne Gore u korišćenju sredstava iz Instrumenta pretprijetne podrške u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, ali i ispunjavanje preduslova za uspješno zatvaranje pregovaračkog poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj.

Revizori su dali osvrt na par ključnih polja u kojima je neophodna promptna reakcija nadležnih institucija u cilju otklanjanja nedostataka koje utiču na svakodnevno funkcionisanje sistema. Prvi prioritet je bio ažuriranje važećih Priručnika o procedurama za mjeru 9, što je operativna struktura (OS) za IPARD III program i odradila u proteklom periodu i same procedure su odobrene od strane NAO-a/Upravljačke sturkture nakon detaljne analize, što je dalje impliciralo i potpunu spremnost za upućivanje roll-over modela zahtjeva za povjeravanje budžetskih zadataka za mjeru 9. **Drugi prioritet, rangiran kao visoko-rizični je svakako kadrovska situacija u IPARD Agenciji, posebno imajući u vidu obim poslovnih zadataka u nadolazećim procesima ugovaranja i akreditacije mjera planiranih kroz IPARD III program.**

¹⁵ Tokom I kvartala 2025. godine raspoloživa sredstva kroz IPARD III program nijesu bila korišćena

Treća stavka je referenca na izradu metodologije za plaćanje ka korisnicima u okviru Mjere 4, za čiju je pripremu nadležno Upravljačko tijelo za IPARD III program – Direktorat za ruralni razvoj u Ministarstvu poljoprivrede.

Poseban segment misije je posvećen implementacionom planu formiranja Agencije za plaćanja kao nezavisnog organa. Naime, Zakon o sprovođenju mjera podrške poljoprivredne politike, politike ruralnog razvoja i politike ribarstva je usvojen u julu 2025. godine. Isti je usaglašen sa sugestijama koje su upućene od strane Direktorata za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU, sa aspekta uključivanja Nadležnog tijela za akreditaciju, čiju će ulogu imati organizaciona jedinica oformljena u okviru Ministarstva finansija (član 32). Naime, proces akreditacije Agencije za plaćanja i uspostavljanje Integriranog administrativnog i kontrolnog sistema u Crnoj Gori kao i sami proces praćenja poslovanja će upravo odrađivati Direkcija koja će biti formirana u okviru Direktorata za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU. Zakonom je predviđeno uspostavljanje adekvatnog okvira za akreditacioni proces i nadgledanje sistema, a uporedo sa Zakonom, usvojen je i Implementacioni plan za uspostavljanje Agencije za plaćanja i uspostavljanje Integriranog administrativnog kontrolnog sistema u Crnoj Gori.

Na završnom sastanku u okviru verifikacione misije Revizorske jedinice Generalnog direktorata Evropske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI), sprovedene u cilju ocjene spremnosti nacionalnih struktura za povjeravanje i izvršavanje budžetskih zadataka u okviru IPARD III programa, istaknut je značajan napredak operativne strukture u implementaciji IPARD II programa završenog prethodne godine. Završni sastanak poslužio je kao prilika da se predstave ključni nalazi misije, daju preporuke i definišu naredni koraci koje će nacionalne institucije sprovesti u cilju postizanja pune akreditacije određenih mjera u okviru IPARD III programa, u skladu sa zahtjevima i standardima Evropske unije.

II-6.3 Kadrovski kapaciteti IPARD strukture

U cilju obezbjeđivanja uspješne implementacije IPARD III programa, Crna Gora je u obavezi da, kroz model indirektnog upravljanja, obezbijedi adekvatne kadrovske kapacitete. Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU redovno prati kadrovske promjene na svim nivoima u IPA strukturi kroz mjesečni presjek kadrovskih kapaciteta koji se dostavlja na uvid. Pored redovnih izvještajnih perioda, DG AGRI je informisan o značajnim kadrovskim promjenama kroz upućena pisma i pripremljene akcione planove u okviru kvartalnog izvještavanja, koja su podržana temeljnim procjenama Nacionalnog službenika za ovjeravanje i propratnom dokumentacijom.

Imajući u vidu prethodno navedeno, **manjak kadrovskih kapaciteta angažovanih na IPARD poslovima je evidentno prisutan u Direktoratu za plaćanja/IPARD agenciji u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.** Važno je napomenuti da je Ministarstvo, u prethodnom periodu, intenzivno radilo na jačanju kadrovskih kapaciteta u IPARD agenciji, kako angažovanjem značajnog broja službenika, tako i sprovođenjem javnih konkursa za angažman službenika na neodređeno vrijeme. Pored značajnog pomaka u ovom dijelu, neophodno je održati kontinuitet u jačanju kadrovskih kapaciteta i konstantno raditi na edukaciji zaposlenih kako bi se obezbijedilo nesmetano sprovođenje radnih zadataka.

Ažurirani plan angažovanja kadrovskih kapaciteta od maja 2025. godine se referiše na angažman za dodatnih 30 zaposlenih, iako je po samoj Analizi opterećenosti poslom za 2025. godinu predviđeno 50.

Naime, ukupni broj radnih mjesta u okviru važeće sistematizacije Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je 129, od čega je trenutno popunjeno 94 radna mjesta uz još 8 pozicija u Direkciji za IAKS (Integrirani administrativni i kontrolni sistem) mjere, koja je važna za akreditaciju i sprovođenje M4.

Naime, odrađen je realan plan zapošljavanja imajući u vidu da kadrovski plan za 2025. godinu nije usvojen na nivou Vlade Crne Gore i da su samim tim stopirana zapošljavanja u ovom periodu. Ipak, postojeći Plan zapošljavanja čini osnov za dalje oglašavanje slobodnih radnih mjesta u IPARD agenciji, što dalje implicira neophodnost komunikacije i pronalaženja rješenja na nivou ministarstava (resora poljoprivrede i finansija) u smislu obezbjeđivanja saglasnosti Vlade Crne Gore za dodatni angažman.

Zapošljavanje dodatnog kadra u cilju popunjavanja upražnjenih radnih pozicija i uspostavljanja stabilne kadrovske situacije u vidu angažmana zaposlenih na neodređeno vrijeme, je ključalno posebno imajući u vidu tekuće pozive za mjere 1, 3 i 7 i akreditaciju mjera 4, 5 i 6. Daljim povećanjem broja zaposlenih i konstantnom edukacijom će biti obezbijeđena adekvatna dinamika implementacije IPARD III programa.

II-6.4 Status akreditacije mjera 1, 3, 7 i 9 IPARD III programa

Važan iskorak Operativne strukture za IPARD II/IPARD III Program je odrađen kroz upućivanje zvaničnog pisma ka DG AGRI-ju 7. novembra 2024. godine, u cilju jasnog predočavanja preduzetih mjera u cilju otklanjanja svih traženih zahtjeva nadležnog direktorata EK a ujedno i ispunjavanja zadatih kriterijuma za potpunu akreditaciju mjera 1,3, 7 i 9.

U pismu su precizno naznačene preduzete korektivne radnje, posebno u dijelu adekvatnog tretiranja ISO politike i mjerila i razvijanje priručnika o procedurama za Mjeru 9 – Tehnička podrška, čije se sprovođenje temelji na uvrštavanju PRAG procedura. Naime, sadržajno pismo je upućeno sa zahtjevom promptne reakcije EK u dijelu akreditacije i korišćenja dostupnih sredstava iz referentnih mjera.

U nastavku je tabelarni prikaz statusa ugovaranja i akreditacije mjera kroz IPARD III program:

M1 <i>Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava</i>	Obzirom da je u okviru prvog javnog poziva broj prijava puno veći od očekivanog i da je iznos tražene podrške značajno veći od iznosa podrške koji je na raspolaganju za Mjeru 1, primijeniće se bodovanje i rangiranje aplikacija koje su ispunile kriterijume i uslove poziva. Takođe, zahtijevani iznos podrške za nabavku traktora je značajno veći od iznosa sredstava podrške predviđenog za IPARD III programski period tako da će se raditi i bodovanje i rangiranje svih aplikacija koje imaju kao investiciju i nabavku traktora. Zbog navedenog neće biti moguće selektivno ugovarati projekte, već se moraju svi projekti obraditi, sačekati da se svi odbijeni korisnici izjasne pa tek onda krenuti sa ugovaranjem.
M3 <i>Investicije u fizički kapital vezano za preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda ribarstva</i>	U okviru prvog javnog poziva ugovorena su 22 projekta, ukupan iznos ugovorenih investicija je 16.845.782,63 EUR, ukupan iznos ugovorene podrške je 9.268.398,92 EUR, dok je ukupan iznos EU dijela podrške 6.508.199,75 EUR.

M7 <i>Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja</i>	M 7.1 U okviru prvog javnog poziva ugovoreno je 78 projekata. Ukupna vrijednost investicija bez PDV-a je 12.818.342,91 EUR, ukupan iznos podrške je 8.409.245,12 EUR, dok je ukupan iznos EU dijela podrške 6.306.933,79 EUR. M 7.2 Ugovorena su 4 projekta. Ukupna vrijednost ugovorenih investicija bez PDV-a je 81.091,61 EUR, ugovorena podrška iznosi 54.347,81 EUR, dok je EU dio podrške 40.760,86 EUR.
M9 <i>Tehnička pomoć</i>	Što se tiče Mjere 9 (Tehnička pomoć), Nacionalne vlasti očekuju potvrdu DG AGRI o spremnosti strukture, kao i potvrdu da procedure ispunjavaju minimalne uslove za povjerenje budžetskih zadataka. U cilju ispunjavanja traženih kriterijuma, Operativna struktura je u prethodnom periodu preduzela korektivne radnje od najvećeg značaja za unaprjeđenje akreditacionih paketa dostavljenih Evropskoj komisiji za gore navedene mjere, uključujući i mjeru 9, sa ciljem dobijanja konačne saglasnosti Evropske komisije, te nastavku redovnih aktivnosti ugovaranja i plaćanja po specifičnim mjerama IPARD III programa. Upravljačka struktura je u okviru IPARD III programa (2021-2027) u prvom kvartalu 2025. godine radila na pripremi zahtjeva za izvršenje budžetskih zadataka za Mjeru 9 IPARD III, u modelu jednostavne reakreditacije, imajući u vidu da je paket za Mjeru 9 upućen prethodno i u okviru IPARD II programa nakon čega je i dobijena akreditacija za ovu mjeru u okviru referentnog programa. <u>Zvaničan akreditacioni paket za Mjeru 9 IPARD III programa je upućen Evropskoj komisiji 30. aprila 2025. godine i ubrzo se očekuje pozitivna reakcija DG AGRI i zvanično obavještenje o akreditaciji mjere u novom programskom razdoblju.</u>
M4 <i>Agro-ekološke-klimatske i mjere organske proizvodnje</i>	Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU, je nakon izvršene eksterne revizije koja je odradila procjenu spremnosti strukture za implementaciju Mjere 4, dostavio akreditacioni paket 11. jula 2024. godine, u skladu sa smjernicama DG AGRI-ja za Mjeru 4 IPARD III programa. U toku procesa obezbijedena je garancija Nacionalnog službenika za ovjeravanje i potvrda o postojanju preduslova o uspostavljenosti struktura koje će implementirati mjeru 4 (Agro-ekološke-klimatske i mjere organske proizvodnje), čime će se, nakon odobrenja EK, stvoriti uslovi za potrošnju dijela sredstava (cca 8%) od ukupno namijenjenih 63 miliona za pomoć sektoru poljoprivrede. Nadležni direktorat Evropske komisije je uputio Zahtjev za klarifikaciju, te su odgovori dostavljeni DG AGRI-ju od strane Upravljačke strukture u aprilu 2025. godine. U vezi sa navedenim, očekuje se zvanično odobrenje akreditacije Mjere 4, čija je implementacija od velikog značaja za Crnu Goru, imajući u vidu cilj mjere koji se odnosi na omogućavanje održivog razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, doprinoseći ublažavanju klimatskih promjena i prilagođavanju poljoprivrede. Važno je naglasiti da IPARD Upravljačko tijelo u dogovoru sa kolegama iz Evropske komisije radi na pripremi pratećih dokumenata koji su od velikog

	značaja za uspješnu akreditaciju. U prethodnom periodu glavni fokus je stavljen na pripremi kalkulacija/metodologije koje se odnosi na nivo podrške poljoprivrednim proizvođačima, a koje su predmet odobravanja od strane EK. Po usaglašavanju kalkulacija/metodologije, pristupiće se izmjeni IPARD III programa, kako bi ista bila integrisana u pomenuti program, i ujedno se ažurirao akreditacioni paket. Nakon realizacije pomenutih aktivnosti steći će se uslovi za akreditaciju Mjere 4.
M5 <i>Realizacija lokalnih razvojnih strategija – LEADER pristup</i>	Akreditacija ove mjere je planirana za II kvartal 2026. godine.
M6 <i>Investicije u javnu ruralnu infrastrukturu</i>	Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU će do kraja IV kvartala 2025. godine/početkom I kvartala 2026. godine pripremiti akreditacioni paket u skladu sa smjernicama DG AGRI za mjeru 6 IPARD III programa - Investicije u javnu ruralnu strukturu, čime će, nakon odobrenja Evropske komisije, sredstva obezbijedena za podršku ekonomskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju, kroz razvoj fizičke infrastrukture, biti na raspolaganju za potrošnju Crnoj Gori. Imajući u vidu da Ruralno područje obuhvata veći dio teritorije Crne Gore i da karakteriše zaostatak u ekonomskom razvoju i nedovoljno razvijena prateća infrastruktura, uključujući dostupnost usluga i obezbjeđivanje uslova života i rada, to je dovelo do napuštanja ruralnih područja i nezainteresovanosti mladih porodica da žive i rade u ruralnim područjima. U Crnoj Gori postoji veliki broj ruralnih područja sa slabo razvijenom saobraćajnom, socijalnom i ekonomskom infrastrukturom. Podsticanje razvoja i unapređenja osnovne infrastrukture jedan je od preduslova za razvoj uravnoteženog ekonomskog rasta u ruralnim područjima i za poboljšanje društveno-ekonomskih uslova života ruralnog stanovništva u Crnoj Gori. Korisnici ove mjere su lokalne samouprave za investicije u ruralnim područjima u okviru svoje teritorije. Projekti moraju biti prepoznati nekim od usvojenih strateških dokumenata/planova razvoja opštine koji su na snazi. Shodno definisanim procedurama, osim garancije NAO-a i u ovom slučaju je neophodno obezbijediti mišljenje nezavisne revizorske institucije. Naime, Tehnička specifikacija za referentu mjeru je upućena Operativnoj strukturi IPARD Programa na komentare. Nakon usaglašavanja – krajem jula 2025. godine, ista će biti upućena nadležnoj službi Ministarstva finansija u cilju iniciranja pokretanja revizije preduslova koji dopuštaju podnošenje zahtjeva za povjeravanje budžetskih zadataka u odnosu na IPA III program ruralnog razvoja za pomenutu mjeru.

II-7 Izazovi i ključni rizici u procesu implementacije projekata planiranih programima prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija 2014-2020 i Crna Gora – Kosovo 2014-2020 i osvrt na status poziva u okviru programa prekogranične saradnje Crna Gora- Albanija 2021-2027 i Crna Gora-Kosovo 2021-2027 (IPA III) perspektiva

Upravljačka struktura je tokom prvog i drugog kvartala 2025. godine sprovodila aktivnosti na zatvaranju programa čija je implementacija završena u prethodnom periodu. Naime, program prekogranične saradnje Crna Gora – Kosovo 2014-2020 (alokacija 2016) i program prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija 2014-2020 (alokacija 2016) su uspješno okončani, i relevantna dokumentacija za zatvaranje programa je upućena Evropskoj komisiji 1. aprila 2025. godine za program MNE-KOS (2016), odnosno 29. aprila 2025. godine za program MNE-ALB (2016).

Kada je riječ o Programu prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija 2014-2020, važno je naglasiti neophodnost poboljšanja komunikacije sa Kontrolnim tijelom, imajući u vidu česta kašnjenja u dostavljanju relevantnih informacija rukovodiocu Operativne strukture, Implementacionoj Agenciji i nadalje Upravljačkom tijelu.

Kada je riječ o *Programu prekogranične saradnje Crna Gora – Kosovo 2014-2020*, ostao je aktivan identifikovani rizik na ugovornoj strani, odnosno strani partnerske zemlje, posebno u dijelu verifikacije troškova, imajući u vidu nedovoljno obučeni kadar Kontrolnog tijela. Kako ne bi došlo do potencijalnog rizika kašnjenja u verifikaciji izvještaja, neophodno je intezivirati aktivnosti u cilju organizovanja dodatnih obuka/treninga za novozaposlene u Kontrolnom tijelu Kosova.

U okviru IPA III Programa Crna Gora – Albanija 2021- 2027 još uvijek nema ugovorenih projekata. Objava Prvog poziva u okviru ovog programa očekuje se u narednom periodu. Važno je naglasiti da su Kontrolne procedure na programskom nivou (PLCP) verzija 1.0, za IPA III perspektivu za Programe prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija, usvojene i stupile na snagu 6. juna 2025. godine, prethodno usaglašene između IPA tijela partnerskih država i uključenih u sistem prekogranične saradnje i Upravljačke strukture u Ministarstvu finansija.

U okviru IPA III Programa Crna Gora – Kosovo 2021-2027 još uvijek nema ugovorenih projekata. Evaluacija projekata pristiglih u okviru Prvog poziva IPA III Programa je u toku i očekuje se njihovo ugovaranje do kraja godine. Važno je naglasiti da su Kontrolne procedure na programskom nivou (PLCP), verzija 1.0 za IPA III perspektivu za Programe prekogranične saradnje Crna Gora – Kosovo, usvojene i stupile na snagu 6. juna 2025. godine, prethodno usaglašene između IPA tijela partnerskih država i uključenih u sistem prekogranične saradnje i Upravljačke strukture u Ministarstvu finansija.

II-8 Rezervacije sistema i obaveza postupnja spram Godišnjih izjava o upravljanju za 2024. godinu, NAO koordinacionog sastanka i Zaključaka iz Informacije za VCG od decembra 2024. godine

NAO/Upravljačka struktura je 14. februara 2025. godine uputila nadležnim direktoratima Evropske komisije Godišnje izjave o upravljanju po pojedinačnim programima koji se implementiraju u okviru IPA II i IPA III perspektive. Naime, osim NAO Izvještaja o funkcionalnosti sistema, pojedinačno pripremljenog za EK - DG ENEST za IPA II i IPA II akcione i višegodišnje programe i za EK - DG AGRI – IPARD II i IPARD III program, pripremljeni su i relevantni Akcioni planovi, koji sadrže prepoznate rezervacije u funkcinisanju sistema.

Najrizičniji izazovi i nedostaci u implementaciji i/ili ugovaranju samih programa su tabelarno prikazani u referentnim aneksima, sa konkretnim korektivnim radnjama i definisanim rokovima za preduzimanje istih. IPA jedinice su pojedinačno zadužene na postupanje u skladu sa nadležnostima u pojedinačnim programima, što je i praćeno tokom prve polovine 2025. godine.

Osim godišnjeg kontrolnog mehanizma - izdavanja Godišnjih izvjava o upravljanju za 2024. godinu od strane NAO-a, što predstavlja najopsežniji proces sa pratećom dokumentacijom koja podržava sami Izvještaj, NAO/Upravljačka struktura koristi i druge kontrolne mehanizme u cilju provjere stepena realizacije aktivnosti i dinamike preduzimanja definisanih korektivnih mjera. Naime, NAO koordinacioni sastanak je održan 19. februara 2025. godine, gdje su prisustvovali svi visoko-rukovodni kadrovi IPA sistema i sa istog je donijeta službena zabilješka sa spisakom zaključaka na postupanje. Osim navedenih zaključaka, Upravljačka struktura/NAO su obavezali na postupanje IPA institucije i zaključcima usvojenim u sklopu Informacije za Vladu Crne Gore u decembru 2024. godine, koja je sadržala sve informacije o izazovima IPA II i IPA III tekućih programa kao i statusu akreditacije IPA III programa, Godišnjeg akcionog programa za 2024. godinu i Operativnih programa za period 2024-2027.

II-9 Izazovi i ključni rizici u procesu ugovaranja projekata planiranih u okviru Godišnjeg akcionog programa za 2021. godinu

Finansijski sporazum za program IPA 2021 potpisan je 15/12/2022. U toku je procedura ugovaranja planiranih ugovora, a krajnji rok za ugovaranje je 15/12/2025. U cilju nastavka razmjene informacija u vezi sa aktuelnim statusom akcija koje su podržane kroz program IPA 2021 i budućim koracima u cilju uspješnije realizacije ovog programa, struktura redovno održava koordinacione sastanke. Koordinacioni sastanci okupljaju predstavnike Upravljačkog tijela, Upravljačke strukture, posredničkih tijela za finansijsko upravljanje, te predstavnike posredničkih tijela za upravljanje politikama. Sastanci ove vrste, zajedno sa Panelom za upravljanje rizicima, u organizaciji Upravljačke strukture, predstavljaju priliku za analizu statusa ugovora aktuelnih IPA projekata i planova za predstojeći period. Učesnici ujedno razmatraju izazove u vezi sa sprovođenjem postojećih ugovora i pripremama tenderske dokumentacije, kao i o neophodnim koracima za njihovo rješavanje.

Kako je program podijeljen po akcijama, identifikovan rizik i otvorena pitanja ističu se kroz Akciju **Podrška EU za sektor poljoprivrede u Crnoj Gori**, (nadležno Posredničko tijelo za upravljanje politikama -Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede) koji se sprovodi kroz 3 komponente:

- Poljoprivreda i ruralni razvoj (5,6 mil EUR)- rizik od nepovlačenja sredstava u iznosu od 2,4 miliona EUR s obzirom na rokove ugovaranja. Važno je istaći da je izgradnja graničnih inspeksijskih punktova (BIP-ova) direktno vezana za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 12 i da bez obzira na kratke rokove za ugovaranje MPŠV ima namjeru da uloži dodatne napore da bi ovako značajan projekat bio ugovoren u naznačenom roku. Kada je riječ o ostalim ugovorima iz Akcije Podrška EU za sektor poljoprivrede u Crnoj Gori, nijesu prepoznati značajniji izazovi.
- Bezbjednost hrane, veterina i fitosanitarni poslovi (5,4mil EUR) – evaluacija 2 tendera je u toku, neophodno je praćenje procesa usljed rizika od postavljenog roka za ugovaranje (decembar 2025. godine)
- Ribarstvo (2 mil EUR) - ova komponenta će biti realizovana u potpunosti bez kašnjenja.

Kada je u pitanju Akcija **Aktivnosti u vezi sa pravnom tekovinom iz oblasti politika životna sredina i klimatska akcija**, u nadležnosti Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera,

važno je istaći da je izvršena izmjena Akcionog dokumenta (AD) i usaglašena konačna verzija izmijenjenog AD je dostavljena Delegaciji EU 13. juna 2025. godine.

Kako će sredstva iz otkazanog ugovora za Nabavku višenamjenskog istraživačkog broda u iznosu od 3,5 mil eura biti preusmjerena na preostale ugovore u okviru ove akcije, neophodno je imati precizan Plan nabavki u vezi sa ovim sektorom. S tim u vezi, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera u saradnji sa Ugovornim tijelom će u najkraćem roku preraspodijeliti sredstva na preostale ugovore iz ove akcije.

Što se tiče ugovora *Tehnička podrška za uspostavljanje Geoportala (Inspire)*, uključujući jačanje kapaciteta, identifikovani su rizici neadekvatne komunikacije sa krajnjim korisnikom ovog ugovora, Ministarstvom prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, kao i odbijanja tenderske dokumentacije od strane DEU u martu 2025. godine. Budući da postoji rizik od otkazivanja ugovora, razmatra se opcija da se za iznos koji je oprijedijeljen za ovaj ugovor za Geoportal (300.000 eura) poveća iznos ugovora EIONET - cilj ugovora je pružanje tehničke podrške Ministarstvu ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i Agenciji za zaštitu životne sredine u uspostavljanju potpuno operativnog sistema za prikupljanje i izvještavanje o podacima o životnoj sredini, uključujući obezbjeđivanje efikasnog Geografskog informacionog sistema (GIS) i plana izgradnje kapaciteta. O navedenom se očekuje zvaničan odgovornog resornog ministarstva (MPPUDI). Za sve ostale ugovore iz ove akcije nijesu identifikovani značajniji rizici i aktivnosti se sprovode po planu.

Akcija **Podrška EU održivom povezivanju i Zelenoj agendi u Crnoj Gori** se realizuje kroz jedan ugovor, koji se sprovodi direktno, odnosno za čije ugovaranje je zadužena DEU, i sve aktivnosti se realizuju u skladu sa planom implementacije projekta.

Što se tiče implementacije projekata kroz dvije horizontalne akcije Instrument za evropsku integraciju (EUIF) i Instrument za EU podršku reformama (EURF) nijedan ugovor nije propoznat kao rizičan.

Imajući u vidu da rok za ugovaranje programa IPA 2021 ističe 15. decembra 2025. godine, neophodno je ispratiti sve buduće korake kako ne bi došlo do daljeg kašnjenja i samim tim, eventualnog gubitka opredijeljenih sredstava.

III Akreditacije Godišnjeg akcionog programa za 2024. godinu i višegodišnjih Operativnih programa 2024-2027 u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i oblasti zapošljavanja i socijalne politike

III-1 Akreditacija Godišnjeg akcionog programa za 2024. godinu

Akreditacioni paket sa neophodnim garancijama upućen je Evropskoj komisiji 27. oktobra 2023. godine. Nakon reorganizacije državne uprave, Ministarstvo finansija je izvijestilo Evropsku komisiju o nastalim promjenama, te promjenama u odnosu na prepoznata Posrednička tijela za upravljanje politikama. U odnosu na Posredničko tijelo za upravljanje politikama u Ministarstvu rada i socijalnog staranja, izmjena je uticala na dodjelu ove uloge jedinicama u Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga i Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografije. Nakon konsultacija sa partnerima iz Evropske komisije, donijeta je odluka o dodjeljivanju ove uloge i jedinici u Ministarstvu, prosvjete, nauke i inovacija, nakon čega je ažurirani akreditacioni paket 9. oktobra 2024. godine upućen Evropskoj komisiji.

Finansijski sporazum za Godišnji akcioni program za 2024. godinu je potpisan 13. decembra 2024. godine, čime su kreirani svi preduslovi za ugovaranje akcija koje su programom predviđene. Krajnji rok za ugovaranje na nivou programa je decembr 2027. godine.

Ministarstvo evropskih poslova, sa aspekta programiranja, uputilo je zahtjev za dopunu aneksa Akcionog programa za Prozor 4, kojim se takođe definišu sva posrednička tijela za upravljanje politikama. Revizori nadležnog direktorata Evropske komisije uputili su Upravljačkoj strukturi/Nacionalnoj službenici za ovjeravanje Nacrt revizorskog izvještaja u odnosu na dostavljeni akreditacioni paket, a isti sadrži nekoliko identifikovanih nalaza i preporuka.

Nacionalne vlasti su u prethodnom periodu sprovele aktivnosti na otklanjanju identifikovanih nalaza i preporuka i informisale revizore nadležnog direktorata Evropske komisije (DG ENEST) u cilju potpune akreditacije navedenog programa.

Naime, Upravljačka struktura je koordinisala praćenje aktivnosti i realizaciju istih i uputila ažurirane podatke Evropskoj komisiji u okviru tromjesečnog izvještavanja, prvenstveno u martu pa u julu 2025. godine. Važno je naglasiti da je većina uočenih manjkavosti funkcionisanja sistema otklonjena dok se finalizacija određenih aktivnosti očekuje do kraja jula 2025. godine. O istom će Upravljačka struktura promptno obavijestiti DG ENEST u cilju zatvaranja izdatih nalaza, koji se dalje reflektuju i na izvještaje izdate nakon revizije Operativnih programa (2024-2027) za period 2024-2027.

Akcija **Podrška EU za životnu sredinu i klimatske promjene** se realizuje kroz jedan ugovor koji se odnosi na pripremu i sprovođenje Sektorskog operativnog programa za životnu sredinu 2024-2027.

Tenderska dokumentacija je dostavljena DEU 19. maja 2025. godine, međutim na koordinacionom sastanku sa DEU koji je održan 23. juna 2025. godine, najavljeno je odbijanje dokumentacije, na čijem će unaprijeđenju raditi nadležna IPA tijela, u skladu sa komentarima.

Akcija Podrška EU za zapošljavanje i socijalnu politiku se realizuje kroz tri ugovora, od čega se jedan ugovor sprovodi kroz indirektni model upravljanja (Grant šema za čije sprovođenje je zadužen CFCU) i dva ugovora koji se sprovode kroz direktno upravljanje od strane DEU. Važno je istaći da je u okviru **Grant šeme Priprema za sektorski operativni program za zapošljavanje i socijalnu inkluziju 2024-2027** neophodna izmjena Akcionog dokumenta koji će definisati uloge Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija i Fonda za inovacije. Izmjena Akcionog dokumenta je u finalnoj fazi nakon čega će biti dostavljena DEU na dalju proceduru.

Nadalje, Posredničko tijelo za upravljanje politikama u Ministarstvu finansija je u saradnji sa krajnjim korisnicima pripremio tenderske dosijee za 7 ugovora:

1. Podrška regulaciji finansijskih usluga u Crnoj Gori (Korisnici projekta su Centralna banka i Agencija za nadzor osiguranja. Ugovarač je Delegacija EU);
2. Unaprijeđenje IT sistema Agencije za nadzor osiguranja;
3. Podrška Upravi carina u uspostavljanju automatizovanih sistema za izvoz (AES) i uvoz (ICS2).
4. Podrška Upravi carina u razvoju Sistema kontrole kretanja i kontrole akciza (EMCS);
5. Digitalna transformacija IT sistema Monstata – jedan ugovor o uslugama i jedan o nabavci;
6. Jačanje institucionalnih kapaciteta Centralne banke Crne Gore kroz nabavku opreme za trezor/gotovinsko poslovanje.

Tenderska dokumentacija za navedene ugovore je pripremljena u intezivnoj saradnji sa Implementacionom agencijom CFCU. Nijesu uočeni potencijalni rizici u dosadašnjoj dinamici ugovaranja.

III-2 Akreditacija Višegodišnjeg Operativnog programa u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027 i Višegodišnjeg Operativnog programa u oblasti zapošljavanja i socijalne politike

Imajući u vidu da strukture za sprovođenje Operativnog programa u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027 čine institucije koje imaju značajnu institucionalnu memoriju, te iskustvo u sprovođenju IPA II perspektive, nakon otklanjanja evidentiranih manjkavosti, Ministarstvo finansija uputilo je Akreditacioni paket sa neophodnim garancijama Evropskoj komisiji 20. septembra 2024. godine za Višegodišnji Operativni program u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027, odnosno 1. novembra 2024. godine za Višegodišnji Operativni program u oblasti zapošljavanja i socijalne politike 2024-2027. Imajući u vidu da je, u sklopu akreditacionih paketa, Evropskoj komisiji, upućen i Akcioni plan za otklanjanje evidentiranih nedostataka, Ministarstvo finansija/NAO zaduženi su za praćenje istih u odnosu na preuzimanje korektivnih radnji referentnih institucija. Upravljačka struktura je u saradnji sa relevantnim tijelima pripremila i odobrila paket procedura za sprovođenje navedenih programa.

Nadalje, revizori nadležnog direktorata Evropske komisije su boravili u misiji u Crnoj Gori od 25.-29. novembra 2024. godine u cilju utvrđivanja spremnosti uspostavljenog IPA sistema u Crnoj Gori za implementaciju oba višegodišnja sektorska operativna programa za period 2024-2027. Nakon sprovedene misije, revizori nadležnog direktorata Evropske komisije uputili su Upravljačkoj strukturi/Nacionalnoj službenici za ovjeravanje Nacrt revizorskog izvještaja u odnosu na dostavljene akreditacione pakete, a isti sadrži nekoliko identifikovanih nalaza i preporuka.

Nacionalne vlasti su u prethodnom periodu sprovele niz značajnih aktivnosti na otklanjanju identifikovanih nalaza i preporuka i informisale revizore nadležnog direktorata Evropske komisije o preduzetim korektivnim radnjama u cilju potpune akreditacije navedenih programa. Dokumentacija u vezi sa praćenjem sprovedenih aktivnosti na otklanjanju nalaza i preporuka je upućena Evropskoj komisiji od strane Upravljačke strukture 30. maja 2025.godine.

To je dalje impliciralo zatvaranje ključnih nalaza koji su se temeljili na utvrđenim manjkavostima u funkcionisanju sistema. Stoga je data puna verifikacija za akreditaciju referentnog progama i nadalje potpisivanja Finansijskog sporazuma i otpočinjanje procesa ugovaranja planiranih za prvu godinu kroz Planove nabavki.

Finansijski sporazum za Operativni program u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027 je potpisan i stupio na snagu 10. juna 2025. godine.

Ukupna finansijska alokacija Operativnog programa u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2024-2027 iznosi 48.484.375,00 eura. U okviru programskog pristupa, poseban značaj je dat sektorima i investicijama koje su ključne za ispunjavanje mjerila iz Poglavlja 27. Kada su u pitanju višegodišnji program, važno je napomenuti pravilo potrošnje sredstava, koje podrazumijeva potrošnju godišnjih alokacija u roku od pet godina od godine alokacije, što dalje znači da ne postoje definisani rokovi za ugovaranje i sprovođenje ugovora, već se sve aktivnosti moraju realizovati u roku kako je prethodno naglašeno, što je izuzetno zahtjevan proces i sa aspekta realizacije i sa aspekta praćenja, a sve u cilju prevencija gubitka dijela dostupnih sredstava.s

U *sektoru voda*, prioritet je dat unaprjeđenju vodosnabdijevanja, budući da su postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda već izgrađena ili je njihova izgradnja planirana za naredni period uz

podršku WBIF-a. Uprkos tome, sistem vodosnabdijevanja se i dalje suočava sa značajnim infrastrukturnim i tehničkim izazovima.

Sektor upravljanja otpadom, koji predstavlja jedan od strateških prioriteta Crne Gore, imaće važnu ulogu u procesu usklađivanja sa evropskim standardima, kroz promociju selektivnog prikupljanja i reciklaže komunalnog otpada. Zakon o upravljanju otpadom usvojen je u aprilu 2024. godine, dok se usvajanje Nacionalnog plana upravljanja otpadom očekuje do kraja 2025. godine. Ovaj plan će predstavljati osnovu za definisanje prioriteta projekata u oblasti upravljanja otpadom.

Finansijski sporazum za Operativni program u oblasti zapošljavanja i socijalne politike 2024-2027 je potpisan i stupio na snagu 10. juna 2025. godine.

Ukupna vrijednost Operativnog programa za zapošljavanje i socijalne politike 2024-2027 iznosi 31.647.066 eura od čega maksimalni doprinos Evropske unije iznosi 26.900.000 eura, a nacionalna kontribucija 4.747.066 eura. Potpisivanjem Sporazuma stvoreni su formalni uslovi za početak povlačenja sredstava iz fondova Evropske unije namijenjenih sprovođenju politika zapošljavanja i jačanju socijalne inkluzije u Crnoj Gori.

Nadalje, prvi Operativni identifikacioni obrazac za 2024. godinu za navedeni operativni program je usvojen krajem prošle godine. Međutim, usljed promjene na tržištu rada – nastalog manjka radne snage, nemoguće je ispuniti postavljene indikatore koji su definisani u samom Operativnom programu. Nakon koordinacionog sastanka strukture za OP EMPL 2024-2027, sve relevantne stranke su utvrdile neophodnost izrade nove predmetne analize tržišta rada od strane Zavoda za zapošljavanje Crne Gore koja će predložiti drastične promjene na tržištu u odnosu na inicijalne planove, a spram promjena tržišta, inflacija i cijena. Pripremljena analiza treba dalje da se uputi DEU kako bi se dobila saglasnost na izmjenu samih indikatora Operativnog programa.

Navedeno je važno posebno imajući u vidu preklapanja aktivnih mjera za zapošljavanje koordiniranih od strane Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija i Zavoda za zapošljavanje Crne Gore – programa stručnog osposobljavanja i garancije za mlade.

Dodatno, obzirom na postavljene rokove, neophodno je da cjelokupna struktura za OP EMPL 2024-2027 radi na pripremi i ažuriranju Planova nabavki na mjesečnom nivou, o čemu će revnosno informisati Upravljačku strukturu/NAO-a.

Nadalje, Upravljačka struktura koordinira aktivnostima u vezi sa korektivnim mjerama za otklanjanje nedostataka utvrđenih od strane DG ENEST-a (Evropske komisije). Naime, zadnji presjek preduzetih korektivnih aktivnosti je upućen EK početkom juna 2025. godine, kako bi se automatski otklonile manjkavosti koje su uočene u prethodnom periodu.

U skladu sa izdatim nalazima i preporukama, Upravljačka struktura trenutno koordinira ponovno potpisivanje Implementacionog i Operativnog sporazuma za Godišnji akcioni program za 2024. godinu, imajući u vidu da su se u međuvremenu desile brojne značajne promjene kadra na visoko-rukovodnim pozicijama. Osim navedenog programa, za oba Operativna programa će se takođe iskoordinirati potpisivanje Implementacionih i Operativnih sporazuma nakon čega će Nacionalna službenica zvanično izvijestiti strukturu o datumu stupanja na snagu i dalje izvijestiti Evropsku komisiju o finalizaciji ove aktivnosti. Dodatno će se inicirati ažuriranje Priručnika o procedurama sa naglaskom na IPA III programe (godišnje akcije i operativne) kako bi se usaglasile dodijeljene uloge IPA tijelima u konačnoj postavci struktura za referentne programe, uvrstile sve

nephodne izmjene u cilju što efikasnijeg funkcionisanja i implementacije kao i sva izuzeća prethodno odobrena od strane Nacionalne službenice za ovjeravanje.

Nadalje, u okviru akreditacionog paketa upućenog nadležnom direktoratu EK u novembru 2025. godine za OP EMPL 2024-2027, dodatni mehanizam kontrole je bila i odrađena procjena funkcionalnosti i postavljenosti sistema u okviru novo-formirane jedinice koja će biti u ulozi Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje – Zavod za zapošljavanje Crne Gore. Revizorsko tijelo je izdalo nezavisni revizorski izvještaj sa navedenim nedostacima uočenim u procjeni pripremljenosti strukture za Operativni program sa naglaskom na Zavod za zapošljavanje Crne Gore u ulozi Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje.

Naime, istaknuta su najrizičnija polja u kojima je urgencija postupanja naglašena u samom izvještaju a identični nedostaci su utvrđeni i od strane DG ENEST-a prilikom verifikacione misije. **Tokom prve polovine 2025. godine, određene manjkavosti krucijalne po funkcionisanje su otklonjene kao što je usvajanje sistematizacije ZZZCG-a, reorganizacija samog sektora na način da jedinica zadužena za IPA projekte bude formirana na način kako su postavljene i Implementacione Agencije već akreditovane kroz IPA II i IPA III programe (CFCU i MJR) kao i obezbjeđivanje kadra u cilju preuzimanja poslova predviđenih kroz nadležnosti IBFM-a u OP EMPL 2024-2027. Sve ostale korektivne radnje koje su navedene u Revizorkom izvještaju zahtijevaju finalizaciju u narednom periodu posebno naglašavajući vremenski okvir u kojem je predviđena prateća misija revizora EK u septembru 2025. godine.**

IV Kadrovska pitanja i ostala horizontalna postupanja

Imajući u vidu česte promjene u organizaciji državne uprave, u prethodnom periodu je u indirektnom modelu upravljanja IPA sredstvima bio prisutan izazov upražnjenih pozicija na poslovima visokorukovodnog kadra. Imajući u vidu da su u ovom trenutku sve ključne IPA pozicije popunjene, **Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške je pripremio Predlog Odluke o imenovanju lica odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima (IPA) i zaštitu finansijskih interesa EU, i dostavio ga Vladi Crne Gore na razmatranje, nakon dobijenog pozitivnog mišljenja Sekretarijata za zakonodavstvo. *Vlada Crne Gore će usvajanjem Odluke o imenovanju lica odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima (IPA) i zaštitu finansijskih interesa EU obezbijediti potpuno poštovanje akreditacionih kriterijuma za sprovođenje programa pretpristupne podrške u punom kapacitetu, što je ključni korak da se svi akreditacioni procesi IPA III zatvore uspješno.*** U skladu sa navedenim, Upravljačka struktura obezbjeđuje adekvatnu procjenu kadrovskih rješenja i redovno informiše Evropsku komisiju o svim ključnim imenovanjima u IPA sistemu.

Direktorat za upravljanje strukturama pretpristupne podrške EU kontinuirano prati kadrovske kapacitete akreditovanih IPA struktura odgovornih za vršenje indirektnog upravljanja pretpristupnim fondovima Evropske unije u okviru IPA II i IPA III perspektive, kako bi se osiguralo efikasno i efektivno funkcionisanje internog kontrolnog sistema. U skladu sa važećim Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kao i najnovijim analizama opterećenja poslom, sva IPA tijela su dostavila ažurirane podatke o kadrovskim kapacitetima shodno ulogama koje su im dodijeljene po programima u okviru IPA II i IPA III perspektive. Nakon detaljne analize dostavljenih presjeka, odrađen je sveobuhvatni osvrt na kadrovske kapacitete uz naznaku za hitnim angažmanom dodatnog kadra u okviru određenih jedinica IPA sistema i/ili procesa prebacivanja već angažovanog kadra po osnovu ugovora o djelu na stalni angažman.

Sve navedeno dalje implicira smanjenu motivaciju, s obzirom da novo-angažovani kadar nije u mogućnosti iskoristiti mehanizam motivacione politike kao podstrek. Naime, službenici/e angažovani na osnovu ugovora o djelu su već duži vremenski period u istom statusu a stekli su znanje redovnim pohađanjem uvodnog seta obuka i samim tim bi eventualnim odlivom kadra funkcionisanje sistema bilo ugroženo. Shodno tome, neophodno je da resorna ministarstva i nadležne institucije pronađu adekvatni modalitet očuvanja kadra koji može da iznese sve predstojeće zadatke dodijeljene spram uloge relevantnih IPA tijela u sistemu.

U vezi sa navedenim, važno je naglasiti segment saradnje sa Ministarstvom javne uprave. Vlada Crne Gore je usvojila Plan zapošljavanja za sektore zaštite životne sredine i zapošljavanja u cilju jačanja kapaciteta za upravljanje EU fondovima. Vlada Crne Gore je, u skladu sa inicijativom Evropske komisije, usvojila Plan zapošljavanja sa fokusom na sektore zaštite životne sredine i zapošljavanja i socijalne politike, u okviru sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave i upravljanje javnim finansijama. Plan je pripremljen u intenzivnoj saradnji Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija i Ministarstva evropskih poslova, uz aktivno učešće ostalih nadležnih institucija.

Cilj Plana je jačanje administrativnih kapaciteta u sektorima koji su prepoznati kao prioritetni u ovom trenutku, imajući u vidu početak sprovođenja višegodišnjih operativnih programa kroz model indirektnog upravljanja sredstvima Evropske unije.

Ova inicijativa obuhvata institucije i njihove organizacione jedinice koje imaju ključne nadležnosti u sprovođenju operativnih programa u oblasti zapošljavanja, socijalne politike i zaštite životne sredine, kao i institucije koje na direktan ili indirektan način doprinose realizaciji programa podržanih iz evropskih fondova. Poseban akcenat stavljen je na potrebu pravovremenog zapošljavanja i unapređenja procesa planiranja i selekcije kadra, što predstavlja jedan od ključnih uslova za korišćenje dodatnih sredstava iz pretpristupnih fondova.

U cilju dodatne podrške ovom procesu, Evropska komisija je odlučila da poveća iznos sektorske budžetske podrške za Crnu Goru za 2,6 miliona eura. Ova sredstva predstavljaju podsticaj za jačanje kapaciteta u navedenim sektorima, uzimajući u obzir njihovu ključnu ulogu u sprovođenju reformi i pripremi za efikasno upravljanje fondovima nakon pristupanja Evropskoj uniji. Paralelno s tim, planirana je realizacija projekta vrijednog 3 miliona eura, koji će biti usmjeren na sprovođenje obuka i jačanje znanja i vještina državnih službenika angažovanih u oblasti upravljanja evropskim fondovima. Usvajanjem Plana zapošljavanja stvoreni su preduslovi za sprovođenje aktivnosti koje će doprinijeti efikasnijem korišćenju pretpristupnih fondova kroz prelazak na model indirektnog upravljanja, ali i ukupnom jačanju kapaciteta javne uprave u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Dodatno, spram novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji je u procesu usvajanja, dalje se implicira neophodnost usvajanja novih sistematizacija svih organa državne uprave što nadalje usporava dinamiku postupanja po pitanju angažovanja dodatnog kadra dok se prethodni procesi ne finalizuju.

Spram navedenog, najalarmantnije stanje kadrovskih kapaciteta je u institucijama navedenim u nastavku:

- **IPARD Agencija** – Hitni angažmani u cilju popunjavanja upražnjenih radnih mjesta sa naglaskom na odjeljenje za IAKS mjere imajući u vidu predstojeće obaveze i procese u okviru implementacije mjere 9.

- **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga** – u ulozi Upravljačkog tijela za Operativni program za zapošljavanje i socijalne politike 2024-2027, neophodno **hitno** popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u Direktoratu za tržište rada kao i promjena statusa trenutno angažovanih lica na osnovu ugovora o djelu na ugovore za stalno.
- **Zavod za zapošljavanje Crne Gore** – gdje je neophodno što hitnije popuniti upražnjena kadrovska mjesta u okviru IPA odjeljenja imajući u vidu njihovu predstojeću ulogu u indirektnom upravljanju EU fondovima kao i misiju Evropske komisije krajem III kvartala 2025. godine koja će potvrditi status akreditacije spram postojećeg stanja. Naime, u toku je priprema novog predloga Akta o sistematizaciji Zavoda za zapošljavanje, spram kojeg će se izdati nova rasporedna rješenja. Važno je naglasiti neophodnost primjene plana zapošljavanja po hitnim mjerama.
- **Ministarstvo javnih radova** – spram velike organizacione promjene statusa samog organa državne uprave a spram toga i kadrovskih nedostataka, neophodno je što hitnije reagovati po pitanjima angažmana novih kadrova i promjene statusa ugovora onih službenika koji su već stekli iskustvo u implementaciji IPA programa a angažovani su na osnovu ugovora o djelu;
- **Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU – Direkcija za kontrolu kvaliteta (Ministarstvo finansija)** –gdje je evidentan nedostatak kadra duži vremenski period.
- **Direktorat za upravljačku strukturu – Direkcija za upravljanje kontrolnim okvirom i nadgledanje sistema (Ministarstvo finansija)** – neophodno je inicirati dodatna zapošljavanja na upražnjenim pozicijama posbno imajući u vidu duža odsustva već angažovanih službenika.

Ministarstvo finansija ovom Informacijom ukazuje da je potrebno je obezbijediti saglasnost Vlade Crne Gore i Uprave za ljudske resurse o dugoročnom proceduralnom izuzeću koje se odnosi na dinamiku i hitnost zapošljavanja u okviru IPA sistema, na temelju usvojenog Plana zapošljavanja za sektore zaštite životne sredine i zapošljavanja, koji je Vlada donijela na predlog Ministarstva javne uprave, posebno imajući u vidu da kadrovski plan za 2025. godinu nije usvojen.

Osim navedenog u dijelu postupanja angažovanja dodatnog kadra, neophodno je naglasiti da novoangažovani kadar obavezno pohađa treninge u organizaciji Uprave za ljudske resurse u saradnji sa Direktoratom za upravljanje strukturama pretpisutpne podrške EU i obukama organizovanim kroz projekat Tenhičke podrške NIPAK kancelariji, kako bi se blagovremeno stekla znanja za obavljanje zadataka u nadležnosti pojedinačnih IPA tijela.

Kao mehanizam motivacione politike osim regulisanja statusa zaposlenih na neodređeno, važno je naglasiti i mogućnost pružanja dodatka na zaradu na osnovu učinka rada svim službenicima koji su dio akreditovanih IPA struktura a angažovani na osnovu ugovora za stalno. Naime, na osnovu Odluke o dodatku na zaradu, obezbijeđen je modalitet nagrađivanja zaposlenih u IPA tijelima, na mjesečnom nivou osim januara i avgusta mjeseca tokom kalendarske godine. **Za III kvartal 2025. godine je planirana i definisana aktivnost Izmjene postojeće Odluke o dodatku na osnovnu zaradu IPA službenicima.**

U dijelu specifičnih IPA obaveza, važno je naglasiti segment upravljanja nepravilnostima. Naime, **Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara/AFCOS kancelarija u Direktoratu za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara u Ministarstvu finansija je pripremila Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima za zaštitu finansijskih interesa EU za period 2025–2028, sa pratećim Akcionim planom, u skladu sa programom rada Vlade Crne**

Gore za 2025. godinu. Ista je usvojena na sjednici Vlade Crne Gore održanoj 10. jula 2025. godine.

Dodatno, po programu rada VCG, Direktorat za upravljanje struktura pretprijetne podrške EU je u obavezi pripreme Informacije o uspješnosti implementacije Akcionog plana za sprovođenje informacione bezbjednosti prema standardu ISO 27002 po programa. Predmetni Akcioni plan na nivou IPA okvira je usvojen u decembru 2024. godine, sa preciziranim koracima i vremenskim okvirima za aktivnosti predviđene istim. Informacija o uspješnosti implementacije AP-a će biti pripremljena od strane Upravljačke strukture i Ministarstva javne uprave tokom druge polovine 2025. godine. Trenutno je aktuelan proces involviranja razvijenih ISO procedura u validne verzije Priručnika o procedurama, koordiniran od strane Upravljačke strukture u Ministarstvu finansija. Dokument će biti dostavljen Vladi na razmatranje u septembru 2025.