

Informacija o statusu realizacije preporuka iz izvještaja revizora Evropske komisije za programe koji se realizuju kroz decentralizovano i/ili indirektno upravljanje IPA fondovima sa relevantnim akcionim planovima

Usvajanjem finansijske odluke od strane Evropske komisije u pogledu dostupnih sredstava kroz Instrument pretpristupne podrške (tzv. IPA) tokom jedne finansijske perspektive, i ispunjavanjem niza preduslova od strane države korisnice, ostvaruju se formalni preduslovi za početak samostalnog upravljanja IPA sredstvima.

Okvirnim sporazumom kojim su definisana pravila za sprovođenje programa u okviru IPA, a koji je potpisan između Crne Gore i Evropske komisije (EK) i pretočen u formu Zakona o ratifikaciji odnosno potvrđivanju Okvirnog sporazuma, definisani su i preduslovi koje Crna Gora mora ispuniti i opravdati kroz slanje Zahtjeva za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka (tzv. REBIT), koji se pripremaju i dostavljaju EK za svaki pojedinačni program u okviru IPA, a koji će se sprovesti kroz model decentralizovanog/indirektnog upravljanja. Pomenuti preduslovi prije svega podrazumijevaju uspostavljanje sistema unutrašnjih kontrola i procedura za upravljanje IPA sredstvima, a jedna od dvije uloge Nacionalnog službenika za ovjeravanje (NAO) i Direktorata za upravljačku strukturu tokom cijelog trajanja programa jeste praćenje funkcionisanja uspostavljenog sistema i redovno izvještavanje prema Evropskoj komisiji.

U vezi sa navedenim, Evropska komisija ocjenjuje spremnost države za samostalno upravljanje IPA sredstvima i, u konačnom, daje mišljenje na dostavljene zahtjeve za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka. Sa jedne strane, shodno svojim nadležnostima, kroz provjeru dostavljenih zahtjeva, ali i sprovođenje revizorskih misija od strane predstavnika nadležnih direktorata EK, donosi se pozitivno ili negativno mišljenje o zahtjevima za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka, uz davanje preporuka, čija realizacija u konačnom utiče na dobijanje samostalnog upravljanja IPA sredstvima.

Sa druge strane, nadležnosti Nacionalnog službenika za ovjeravanje su, između ostalog, obezbjeđivanje nesmetanog funkcionisanja uspostavljenog sistema unutrašnjih kontrola, obezbjeđivanje ispunjavanja zahtjeva iz Okvirnog sporazuma između Crne Gore i Evropske komisije, izvještavanje o sistemu upravljanja i kontrole, te preduzimanje mjera u cilju obezbjeđenja kontinuiranog sprovođenja IPA programa, kao i praćenje nalaza iz izvještaja datih na osnovu sprovedenih internih i eksternih revizija. U slučaju da dođe do narušavanja funkcionisanja uspostavljenog sistema, Nacionalni službenik za ovjeravanje može iskoristiti svoje pravo da privremeno suspenduje određeni dio ili cjelokupnu operativnu strukturu, a u slučaju da korektivne radnje ne daju rezultat, Evropska komisija takođe može suspendovati dodijeljenu akreditaciju i na taj način blokirati dalje korišćenje dostupnih sredstava do trajnog otklanjanja uočenih slabosti u sistemu. Taj proces može biti dugotrajan i imati negativne implikacije na ugled zemlje ali i velike finansijske reperkusije na državni budžet.

Crna Gora trenutno, kroz modele decentralizovanog i indirektnog upravljanja IPA sredstvima, sprovodi sljedeće programe:

- Operativni program „Regionalni razvoj 2012-2013“ (OP RR 2012-2013) (Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke i Ministarstvo finansija);
- Operativni program „Razvoj ljudskih resursa 2012-2013“ (OP RLJR 2012-2013) (Ministarstvo održivog razvoja i turizma; Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Direkcija javnih radova);
- Nacionalni akcioni programi za Crnu Goru za 2014, 2015. i 2016. godinu (CAP 2014, CAP 2015 i CAP 2016) (Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Direkcija javnih radova);
- Bilateralni programi prekogranične saradnje Crna Gora – Albanija za 2014, 2015. i 2016. godinu (CBC MNE-ALB 2014, CBC MNE-ALB 2015 i CBC MNE-ALB 2016) (Kancelarija za Evropske integracije Vlade Crne Gore i Ministarstvo finansija);
- Bilateralni programi prekogranične saradnje Crna Gora – Kosovo za 2014, 2015. i 2016. godinu (CBC MNE-KOS 2014, CBC MNE-KOS 2015 i CBC MNE-KOS 2016) (Kancelarija za Evropske integracije Vlade Crne Gore i Ministarstvo finansija);
- Program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore u okviru IPARD II 2014-2020 (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja).

Da se praćenje uspostavljenog sistema i sprovođenje procedura redovno i u kontinuitetu nadgleda od strane Evropske komisije, govore i brojne revizije koje je Crna Gora imala tokom proteklih godina, što je i rezultiralo davanjem pozitivnog mišljenja za samostalno upravljanje gore navedenim programima.

U narednom periodu, a najkasnije do kraja 2018. godine, očekuje se povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka, odnosno dobijanje akreditacije za samostalno upravljanje Sektorskim operativnim programom 2015-2017 za sektor obrazovanja, zapošljavanja i socijalne politike (SOPEES 2015-2017) i Nacionalnim akcionim programom za Crnu Goru za 2017. godinu (CAP 2017). Dodatno, zahtjevi za povjeravanje izvršenja budžetskih zadataka za dva bilateralna programa prekogranične saradnje, i to sa Albanijom i Kosovom (alokacije za 2017. godinu), takođe su pripremljeni i dostavljeni Evropskoj komisiji na razmatranje. S tim u vezi, u drugoj polovini jula tekuće godine planirana je revizorska misija predstavnika relevantnih direktorata EK, koja ima za cilj provjeru uspostavljenog sistema i ocjenu efikasnosti i efektivnosti funkcionisanja sistema.

Važno je istaći da se, kao odgovor na revizorske misije i izveštaje od strane EK, odnosno date preporuke i rokove za njihovo otklanjanje, razvijaju akcioni planovi sa korektivnim aktivnostima za realizaciju preporuka iz dostavljenih revizorskih izveštaja, čija se realizacija redovno prati od strane Nacionalnog službenika za ovjeravanje i Direktorata za upravljačku strukturu.

Kao rezultat praćenja preporuka revizora EK i Revizorskog tijela, a na osnovu redovnog izvještavanja, preporuke se ili zatvaraju ili se smanjuje nivo rizika, što je svakako pozitivna slika koju država šalje prema EK i kojom pokazuje spremnost i ozbiljnost za samostalno upravljanje IPA sredstvima.

II Status realizacije preporuka iz izveštaja revizora Evropske komisije za programe koji se realizuju kroz decentralizovano i/ili indirektno upravljanje IPA fondovima sa relevantnim akcionim planovima

Trenutno je u toku praćenje izveštaja EK i preporuka datih u njima za programe CAP 2014 i SOPEES 2015-2017. Treba istaći da je od ukupno 15 preporuka, 5 preporuka visokog rizika i 10 preporuka sa srednjim nivoom rizika. Nadalje, u toku je praćenje izveštaja EK i preporuka datih u njima za bilateralne programe prekogranične saradnje u kojima Crna Gora učestvuje sa Albanijom i Kosovom. Treba istaći da je od ukupno 28 preporuka, 6 preporuka visokog rizika, 19 preporuka sa srednjim nivoom rizika i 2 preporuke niskog rizika.

Dio preporuka koje su sadržane u izveštajima predstavlja preporuke tehničkog karaktera, kao što su izmjene važećih procedura propisanih u Priručnicima o procedurama, poštovanje propisanih procedura i sl. S tim u vezi, kontinuirano se radi na unaprijeđenju aktuelnih verzija Priručnika i propisanih procedura, a uzimajući u obzir stečena iskustva i preporuke date kroz revizorske izveštaje.

Dio preporuka koje su sadržane u izveštajima predstavlja preporuke koje se odnose na uspostavljeni sistem i njegovo funkcionisanje. S tim u vezi, jedna od preporuka datih u izveštajima Evropske komisije, odnosila se na organizacionu strukturu ranije Direkcije za Nacionalni fond u okviru Ministarstva finansija, a sada Direktorata za upravljačku strukturu. Naime, funkcionalna podjela koja je postojala u okviru Direkcije za Nacionalni fond u dijelu nadgledanja sistema i finansijskog upravljanja sredstvima, nije bila dovoljna sa stanovišta EK, pa je bilo potrebno uspostaviti i organizacionu podjelu u ovom dijelu. S tim u vezi, podizanjem Direkcije za Nacionalni fond na viši organizacioni nivo i formiranjem Direktorata za upravljačku strukturu u okviru Ministarstva finansija u oktobru 2017. godine, preporuka EK je zatvorena, a obaveze i odgovornosti na nivou upravljačke strukture su i organizaciono i funkcionalno prepoznate kroz rad dvije Direkcije i to Direkcije za nadgledanje sistema i Nacionalnog fonda.

Još jedna preporuka sistemskog karaktera odnosila se na Direkciju javnih radova, kao jedno od dva Ugovorna tijela koja postoje u sistemu decentralizovanog/indirektnog upravljanja IPA sredstvima, i njenu organizacionu strukturu, odnosno tijelo u čijoj se nadležnosti nalazi Direkcija. Naime, zbog situacije premještanja ovog organa na državnom nivou između dva ministarstva i vraćanjem ovog tijela pod okrilje Ministarstva održivog razvoja i turizma u avgustu 2017. godine, čime je obezbjeđen kontinuitet u radu koji je postojao prije toga, još jedna preporuka data u izveštajima EK je zatvorena.

U nastavku je dat pregled preporuka iz izveštaja EK i Revizorskog tijela, za programe koji se realizuju kroz decentralizovano/indirektno upravljanje IPA fondovima, za koje je potrebno rješavanje u cilju njihovog zatvaranja u što kraćem roku.

1) Politika zapošljavanja

Politika zapošljavanja je jedan od glavnih problema s kojima se susreću crnogorske institucije koje učestvuju u sprovođenju IPA programa. S tim u vezi, fokus svake revizije koja je sprovedena u proteklom periodu bila je upravo politika zapošljavanja i zadržavanja kadrova.

Kada su u pitanju Direktorati za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći (CFCU), kao jedno od dva Ugovorna tijela u okviru IPA programa i Direktorati za upravljačku strukturu, oba u okviru Ministarstva finansija, preporuka EK odnosi se na usklađivanje broja zaposlenih, odnosno broja radnih mjesta predviđenih Sistematizacijom tih tijela i stvarnim potrebama za brojem zaposlenih, predviđenih analizama opterećenosti poslom. Nadalje, popunjavanje slobodnih radnih mjesta i angažovanje broja zaposlenih u skladu sa potrebama takođe je preporuka data od strane revizora EK.

Crnogorske institucije su u prethodnom periodu ažurno radile na adresiranju gore navedenih preporuka i može se zaključiti da je ostvaren veliki napredak u tom dijelu. Naime, Ministarstvo finansija je u oktobru 2017. godine usvojilo novu Sistematizaciju, kojom je predviđen dovoljan broj radnih mjesta u oba Direktorata uključena u upravljanje IPA sredstvima, koji je u skladu sa analizama opterećenosti poslom ovih tijela. Dodatno, u proteklom periodu, povećan je broj službenika u navedenim Direktoratima, a i u narednom periodu će se nastaviti sa politikom zapošljavanja i popunjavanja slobodnih radnih mjesta.

Sa druge strane, neophodno je ojačati kapacitete Jedinica za implementaciju projekata u resornim ministarstvima na način da se poštuje princip četiri oka, kako se ne bi narušili kriterijumi podjele dužnosti i odgovornosti.

U datom trenutku najznačajnija kritična tačka jeste drugo Ugovorno tijelo – Direkcija javnih radova (DJR), u kojoj je i više nego evidentan nedostatak kadrova (imajući u vidu da je prema posljednjoj analizi opterećenosti poslom neophodno 28 službenika), a da je istovremeno došlo do napuštanja većeg broja službenika. Razlika između potrebnog broja zaposlenih i broja zaposlenih je 10. Ovdje je naročito važno naglasiti da je u Direkciji javnih radova evidentan i dodatni problem u smislu da se zaposleni koji se bave realizacijom kapitalnog budžeta tretiraju i kao službenici kojima su delegirani i IPA zadaci te nerijetko u praksi dolazi do nerealnog prikaza stvarnog broja zaposlenih na IPA zadacima. U tom smislu Evropska komisija je sugerisala da se Analiza opterećenosti poslom pripremi na način da obuhvati i poslove realizacije kapitalnog budžeta i IPA poslove kako bi se realnije izvršila procjena broja zaposlenih i dalje rješavalo pitanje nedostatka kadrova u Ugovornom tijelu.

Problem nedostatka kadrova u Direkciji javnih radova je neophodno riješiti u najkraćem mogućem roku imajući u vidu da će se ovaj nedostatak odraziti negativno na izvještaj Evropske komisije i odlaganje dodjele akreditacije za Nacionalni akcioni program za 2017. godinu (CAP 2017) za sektor saobraćaja, a istovremeno može i uticati na suspendovanje već dodijeljenih akreditacija za programe u kojima je DJR uključena kao Ugovorno tijelo (svi programi sa izuzetkom IPA komponente IV i programa prekogranične saradnje).

2) Politika zadržavanja kadrova – motivaciona politika

Pored politike zapošljavanja, fokus svake revizije koja je sprovedena u proteklom periodu bila je i politika zadržavanja kadrova. Naime, popunjavanje slobodnih radnih mjesta predstavlja jedan korak u cilju uspostavljanja efikasnog sistema upravljanja IPA sredstvima. Drugi korak predstavlja edukacija i obučavanje za specifične IPA poslove čime bi se obezbijedio kontinuitet u realizaciji programa. Sa druge strane, odliv kadrova i fluktuacija zaposlenih u IPA institucijama predstavlja značajan sistemski problem koji taj kontinuitet narušava.

Naime, kada se uzmu u obzir strogo propisane procedure i njihova primjena, kao i rad na engleskom jeziku, može se zaključiti da je pored zapošljavanja ljudi koji ispunjavaju određene kriterijume i njihovog obučavanja, veoma bitno i održavanje kontinuiteta rada, bez većih oscilacija i promjena u strukturama. S tim u vezi, preporuka revizora EK odnosi se na uspostavljanje politike zadržavanja kadrova, odnosno tzv. motivacione politike.

Motivaciona politika, koja između ostalog, uključuje povećanje zarada zaposlenih koji se bave IPA poslovima, mogućnost razvoja karijere, obučavanje, itd, rezultirala bi povećanjem privlačenja kvalitetnih osoba zainteresovanih za rad, održavanjem rada na visokom nivou, ali i poboljšanjem obavljanja poslova, većom produktivnošću i očuvanjem institucionalnog znanja.

Problem zadržavanja kadrova, koji su obučeni i trenirani za obavljanje IPA poslova, nalaz je koji je još uvijek otvoren i neophodno ga je riješiti na sistemskom nivou kroz kreiranje adekvatne motivacione politike koja bi uključivala sve aspekte i razvojne i finansijske komponente.

3) Informisanje NAO-a o promjenama u IPA strukturama

Jedna od preporuka revizora EK je da se nadzor i praćenje promjena u uspostavljenom sistemu, sa posebnim akcentom na ključne promjene, mora sprovoditi u kontinuitetu, što podrazumijeva obavještanje NAO-a o svim ključnim promjenama od strane IPA tijela, kao i traženje mišljenja o potencijalnim promjenama u sistemu prije njihovog usvajanja.

S tim u vezi, u prethodnom periodu je uspostavljena praksa traženja mišljenja o potencijalnim promjenama i njihovom uticaju na sistem i informisanja NAO-a o istim, dok je sa druge strane NAO informisao EK o svim nastalim promjenama u sistemu. Imajući u vidu navedeno, i formalno je uspostavljena obaveza, u skladu sa Poslovníkom rada Vlade, da sva IPA tijela moraju tražiti saglasnost Nacionalnog službenika za ovjeravanje za izmjene u organizacionoj strukturi, prije njihovog predlaganja Vladi Crne Gore. Poštovanje formalne obaveze je neophodno kako bi se Evropskoj komisiji blagovremeno izvijestilo o svim strukturnim, organizacionim i kadrovskim promjenama. Ovo naročito ako se ima u vidu da je Okvirnim sporazumom predviđeno da u slučaju velikih organizacionih promjena Evropska komisija mora dati svoje mišljenje o funkcionalnosti.

4) Kapaciteti unutrašnje revizije

Kapaciteti unutrašnje revizije na državnom nivou predstavljaju značajnu kariku u sistemu unutrašnjih kontrola, i kao takvi predmet su svake od revizija koje se sprovode od strane EK i Revizorskog tijela. Imajući u vidu značaj finansijske podrške koja se dobija kroz IPA programe i pažnju koju EK poklanja ovom segmentu zasebna revizorska misija najavljena je za Jedinice unutrašnje revizije koje se nalaze u ministarstvima koja su uključena u implementaciju IPA programa. Misija je najavljena za sredinu jula 2018. godine i nakon iste se može očekivati izvještaj sa pojedinačnim nalazima i preporukama, kao i rokovima za njihovo otklanjanje.

Imajući u vidu procedure koje podrazumijevaju aktivno znanje i korišćenje engleskog jezika, (ne)poznavanje engleskog jezika zaposlenih na poslovima unutrašnje revizije, kao i nedostatak kapaciteta u ovom dijelu, nalazi su revizora datih u jednom od mnogobrojnih izvještaja.

Evidentan je nedostak kadrova u gotovo svim Jedinicama unutrašnje revizije, pa je u tom dijelu potrebno raditi na povećanju broja zaposlenih na poslovima revizije. Dodatno, revizori EK su mišljenja da većina unutrašnjih revizora slabo ili uopšte ne govori engleski jezik, uprkos činjenici da Direktor za centralnu harmonizaciju Ministarstva finansija redovno organizuje treninge i obuke za revizore, uključujući i kurseve engleskog jezika. Poznavanje engleskog jezika na poslovima koji se odnose na IPA fondove je od izuzetnog značaja, imajući u vidu da je sva relevantna radna dokumentacija dostupna na engleskom jeziku i da se sve procedure sprovode upravo na engleskom jeziku.

5) Informacioni sistem za nadgledanje, izvještavanje i vođenje računovodstvene evidencije u okviru IPA programa

U cilju vođenja evidencije o IPA programima, preporuka EK jeste da je potrebno uspostaviti informacioni sistem za evidentiranje i čuvanje podataka, u cilju praćenja i izvještavanja.

S tim u vezi, za potrebe praćenja IPA programa, razvijen je informacioni sistem, koji se aktivno koristi od januara 2017. godine. Naime, informacioni sistem je napravljen na način da obuhvata unos podataka na svim nivoima, od potpisivanja Finansijskog sporazuma do ugovaranja, kao i unos podataka u dijelu finansijskog upravljanja i računovodstvene evidencije.

S obzirom na činjenicu da sistem zahtijeva određene modifikacije i prilagođavanja u dijelu računovodstva, kako bi se obezbijedilo adekvatno evidentiranje i finansijsko izvještavanje, neophodno je u što kraćem periodu angažovati stručno-tehničku podršku koja je radila na razvijanju ovog modula, kako bi se sistem dodatno prilagodio novonastalim potrebama.

Dodatno, imajući u vidu preporuku za postojanje sistema kroz koji bi se pratilo ostvarenje indikatora na nivou programa, postojeći sistem je potrebno ili nadograditi ili revidirati na način da omogući praćenje indikatora za

sve programe. S obzirom na činjenicu da postojeći sistem koristi platformu SAP-a, u određenim djelovima nije moguće modifikovati sistem na odgovarajući način pa je u narednom periodu neophodno razmotriti modalitete daljeg rješavanja ovog problema.

6) Održivost projekata

Slabosti po pitanju održivosti projekata u okviru IPA programa, predstavljaju jedan od nalaza revizora EK.

U ovom dijelu neophodno je izuzetno angažovanje korisničkih institucija od samog planiranja projekata koji se kandiduju za finansiranje iz IPA sredstava (Programiranje), njihove uključenosti u proces izrade dokumentacije neophodne za ugovaranje, preko implementacije, odnosno realizacije samih projekata do, u konačnom, korišćenja rezultata ostvarenih realizacijom tih projekata.

Važno je napomenuti da je od izuzetnog značaja kontinuitet saradnje između korisničkih institucija i operativnih struktura od faze programiranja do faze postrealizacije projekata.

U tom smislu, a imajući u vidu ozbiljnost i značaj ovog pitanja, neophodno je formalno-pravno uspostaviti obaveze i odgovornosti u ovom dijelu, i to kroz potpisivanje odgovarajućih sporazuma kojima bi se sve strane obavezale na maksimum angažovanja, svako u svom domenu.

7) IT politika

Jedna od preporuka revizora EK odnosi se na IT politiku. Naime, čuvanje (arhiviranje) podataka, zaštita podataka, rizik od gubitka podataka i politika kontinuiteta u obavljanju poslova predstavljaju veoma značajno pitanje.

Da bi se umanjio navedeni rizik, kao prelazno rješenje koriste se eksterni hard diskovi i USB memorije za čuvanje podataka. Dodatno, koriste se „share“ folderi, za čuvanje i razmjenu podataka i dokumentacije u okviru pojedinačnih IPA tijela.

U skladu sa zahtjevima EK, u toku je izrada Individualnog akcionog plana za implementaciju okvira od 17 minimalnih informatičkih sigurnosnih kriterijuma koji će unaprijediti ambijent u dijelu upravljanja sigurnosnom nadgradnjom, neadekvatnog planiranja neprekidnosti poslovnih procesa i procesa u slučaju vanrednih situacija (Disaster Recovery), neadekvatne politike, procedure i prakse u vezi ažuriranja i skladištenja podataka i ponovnog uspostavljanja sistema, informatičke sigurnosti, nepostojanja vlasništva, nedostatka svijesti o informatičkoj sigurnosti, IT obrazovanja, obuka i dr. a koji će biti predmet posebne informacije za Vladu koju pripremaju Ministarstvo finansija i Ministarstvo javne uprave.