

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

Institucije prepoznate kao nocioci IPA aktivnosti u okviru implementacije decentralizovanog/indirektnog upravljanja podložne su sveobuhvatnom procesu revizija i kontrola tokom finansijske godine. Revizije i kontrole vrše se sa više nivoa i aspekata u okviru kojih se tretira funkcionisanje određene organizacione jedinice ili Operativne strukture.

Aktivnosti po osnovu sagledavanja ključnih nalaza i preporuka sprovode se i u dijelu praćenja ranije izdatih preporuka i njihovog tretmana do samog momenta zatvaranja preporuke na temelju adekvatnih korektivnih radnji. Nacionalni službenik za ovjeravanje i Direktorat za upravljačku strukturu sprovode aktivnosti u dijelu objedinjavanja nalaza i preporuka i praćenja pripremljenih odgovora i potvrda na izdate nalaze, kako bi se obezbijedilo integralno sagledavanje u pristupu pripreme i analize odgovora.

Važno je istaći da se, kao odgovor na revizorske misije i izvještaje, odnosno date preporuke i rokove za njihovo otklanjanje, razvijaju akcioni planovi sa korektivnim aktivnostima za realizaciju preporuka iz dostavljenih revizorskih izvještaja, čija se realizacija redovno prati od strane Nacionalnog službenika za ovjeravanje i Direktorata za upravljačku strukturu tokom 2018. godine.

Institucije koje su nadležne za praćenje sistema i izdavanje preporuka kroz sprovedene revizije ili kontrole na licu mjesta su:

- 1) Evropska komisija
- 2) Revizorsko tijelo
- 3) Jedinice unutrašnje revizije
- 4) Nacionalni službenik za ovjeravanje (kontrole u svim IPA tijelima)
- 5) Rukovodioci Operativnih struktura (kontrole u tijelima IPA OS)

Kao rezultat praćenja preporuka revizora i kontrolora, a na osnovu redovnog izvještavanja, preporuke se ili zatvaraju ili se smanjuje nivo rizika, što je svakako pozitivna slika kojom Operativna struktura pokazuje spremnost i ozbiljnost za samostalno upravljanje IPA sredstvima.

II Status realizacije preporuka iz izvještaja revizora Evropske komisije za programe koji se realizuju kroz indirektno upravljanje IPA fondovima sa relevantnim akcionim planovima (CAP 2014/2016, SOPEES 2015-2017, CBC Crna Gora – Albanija i CBC Crna Gora – Kosovo, IPARD II)

Shodno uvidu stečenom tokom julske revizije DG NEAR, u dijelu implementacije programa podrške u okviru indirektnog upravljanja, nacionalnim vlastima je u decembru 2018. godine **dostavljen nacrt Izvještaja sa sprovedene revizije** na temelju kojeg će se preduzeti odgovarajući koraci i donijeti akcioni planovi za otklanjanje uočenih slabosti ili nedostataka u sistemu.

Ono što je evidentno jeste činjenica da je IPA struktura uspjela da u značajnoj mjeri, adekvatnim tretmanom, koriguje ranije nalaze revizora i da u ovom trenutku preduzima korektivne ranje za određen broj nalaza srednje ili manje važnosti. Nacionalne vlasti su u obavezi da na nacrt izvještaja odgovore mjesec dana od datuma prijema istog. **Nacionalni službenik za ovjeravanje koordiniraće proces pripreme odgovora i dokumentacije** u okviru ove aktivnosti.

Dio preporuka koje su bile sadržane u izvještajima u svojstvu preporuka tehničkog karaktera, kao što su izmjene važećih procedura propisanih u Priručnicima o procedurama, poštovanje propisanih procedura su posljednjim nacrtom tretirane kao zatvorene preporuke na temelju unaprijeđenih verzija Priručnika o procedurama.

Značajan dio preporuka je transferisan u nove preporuke koje konkretnije i konciznije pružaju uvid u polja sa određenim nedostacima jasno opredjeljujući korektivne radnje na temelju kojih je preporuke moguće ublažiti ili u konačnom zatvoriti.

Tretman novoformiranih preporuka predstavljaće jednu od najvažnijih obaveza IPA institucija tokom 2019. godine, imajući u vidu da je već sada evidentan pozitivni korektivni uticaj na sistem shodno prepoznatom.

Inovirane preporuke izdate od strane revizora EK o za koje je i dalje neophodno sprovoditi korektivne radnje, ogledaju se u sljedećim procesima:

Broj		Polje	Nivo rizika
1	ME 1	Efikasni modeli sticanja uvjerenja od strane Nacionalnog službenika za ovjeravanje da sistem nesmetano funkcioniše	V
2	ME 2	Efikasni modeli sticanja uvjerenja da je sistem adekvatno nadgledan a rezultati održivi	V
3	ME 3	Efikasni modeli sticanja uvjerenja se vodi računa o racionalizaciji resursa i procesa	N
4	ME 4	Usaglašavanje revizorskih izvještaja i formiranje konačne preporuke	S
5	ME 5	Kadrovski kapaciteti – politika motivacije i zadržavanja kadrova	V
6	ME 6	Kadrovski kapaciteti u Direkciji javnih radova - nedostatak	V
7	ME 7	Kadrovski kapaciteti Jedinice za implementaciju projekata u Ministarstvu finansija - * Nedostatak	V
8	ME 8	Radni aranžmani i podjela aktivnosti u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva	S
9	ME 9	Akcioni plan u dijelu bezbjednosti informacija i procesa (ISO 27002)	V
10	ME 10	Kapaciteti Jedinica unutrašnje revizije	V
11	ME 11	Računovodstveni podaci	S
12	ME 12	Procedure za upravljanje nepravilnostima	S
13	ME 13	Analiza slučaja – kašnjenje u implementaciji plana nabavki CAP 2014	V
14	ME CBC 1	Implementacija rokova u dijelu izdatih preporuka Revizorskog tijela za CBC program Crna Gora – Albanija i Crna Gora - Kosovo	V
15	ME CBC 2	Efikasni modeli sticanja uvjerenja da je sistem adekvatno nadgledan a rezultati održivi u kontekstu programa prekogranične saradnje	V

Odgovori na date preporuke biće dostavljeni Evropskoj komisiji u predviđenom roku. Ono što je važno naglasiti jeste da su određene korektivne radnje po datim preporukama već odrađene i o tome će EK biti obaviještena kroz relevantnu dokaznu dokumentaciju.

Kada su u pitanju nalazi i preporuke Evropske komisije važno je, takođe, osvrnuti se na status preporuka Generalnog direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj na nivou programa IPARD II. Direktor za upravljačku strukturu pripremio je u saradnji sa Operativnom strukturom, ažurirane odgovore i iste uputio Evropskoj komisiji na razmatranje i procjenu. **Potencijalno otvoreno pitanje jeste popunjavanje upražnjenog mjesta ekspertske-rukovodnog kadra u Direktoratu za upravljačku strukturu i ekspertske kadrova u Direktoratu za plaćanje (IPARD agenciji).**

III Status realizacije preporuka iz izvještaja revizora Revizorskog tijela i Jedinica unutrašnje revizije

Tokom III i IV kvartala 2018. godine, Revizorsko tijelo sprovelo je praćenje ranije datih preporuka za sve programe u okviru kojih nacionalne vlasti upravljaju finansijskom podrškom EU, kroz decentralizovano/indirektno upravljanje.

Takođe, shodno godišnjem planu revizija sprovedene su revizije sistema i revizije operacija u 2018. godine.

Značajan broj revizorskih nalaza je zatvoren shodno preduzetim mjerama dok će određeni nalazi biti praćeni i u 2019. godini.

Nalazi koji dominantno mogu uticati na efikasnost uspostavljenog sistema prepoznati su u implementaciji sljedećih politika i procedura:

<i>Broj</i>	<i>Polje</i>	<i>Nivo rizika</i>
1	Kadrovski kapaciteti	V
2	Politika upravljanja rizicima	S

3	Kapaciteti Jedinica unutrašnje revizije	V
4	IT politika, skladištenje podataka i politika kontinuiteta nesmetanog poslovanja	V
5	Neadekvatne prostorije ili oprema za rad	S
6	Računovodstveni proces	S
7	Ažuriranje pravnog osnova	S
8	Usklađenost IPA procedura	N

Neophodno je naglasiti da Direktor za upravljačku strukturu redovno komunicira sa IPA tijelima u dijelu radnji koje mogu i trebaju biti preduzete i prije nego što Revizorsko tijelo samostalno otpočne sa praćenjem preporuka.

Shodno novoj verziji procedura IPA tijela uredno prate uočene slabosti/nedostatke u sistemu. U okviru ovog dokumenta IPA tijela razvijaju korektivne mjere i prate implementaciju istih do momenta njihovog otklanjanja.

IV Status realizacije preporuka iz izvještaja sa kontrola na licu mjesta (Direktorat za upravljačku strukturu i Rukovodilac OS)

Shodno godišnjem planu kontrola na licu mjesta sprovode se aktivnosti u dijelu upravljačkih kontrola sistema sa pozicije Nacionalnog službenika za ovjeravanje i rukovodilaca OS.

Izdate preporuke tangiraju pojedinačne procedure IPA tijela i otklanjaju se kroz korektivne radnje preduzimane tokom kalendarske godine kroz učestalo praćenje od strane kontrolora. Ove preporuke su većinski sadržane u politikama koje smo već predložili a koje se odnose na preporuke izdate od strane EK, Revizorskog tijela ili Jedinica unutrašnje revizije.

Važno je istaći da su sve preporuke izdate u okviru implementacije IPA programa OPRR 2012-2013 i OPRLJR 2012-2013, u okviru decentralizovanog sistema upravljanja, uredno tretirane sa adekvatnim korektivnim radnjama i zatvorene u procesu zatvaranja ova 2 Operativna programa. Na bazi sprovedenih kontrola pripremljeni su izvještaji koji su dostavljeni Revizorskom tijelu na uvid.

V Ključna polja i politike u okviru kojih je neophodno unaprjeđenje na bazi sistemskih preporuka

Imajući u vidu sveobuhvatni proces revizija i kontrola kao i donešenih zaključaka/nalaza koji kroz date preporuke utiču na unaprjeđenje funkcionisanja sistema, **izdvajamo goruća polja od značaja u okviru kojih je primijećen značajan prostor za odgovarajućim intervencijama:**

1) Politika zapošljavanja

Politika zapošljavanja je i dalje 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.

U datom trenutku najznačajnija **kritična tačka jeste 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 se ovaj nedostatak može odraziti negativno kroz 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).

Evidentni kadrovski izazovi prisutni su i dalje u Jedinicama za implementaciju projekata u Ministarstvu finansija i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava koje u ovom trenutku prepoznaju postojanje isključivo Visokog programskog službenika u okviru relevantnih odjeljenja što već u ovom trenutku

značajno otežava funkcionisanje ovih organizacionih jedinica i dovodi do kršenja osnovnog principa kontrole četiri oka u procesu upravljanja i verifikacije.

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.

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.

Određeni pomak je prisutan u ovom dijelu ali još uvijek nije zaživio adekvatan model motivacije koji bi se pozitivno odrazio na kadrovsku politiku u nadležnim IPA tijelima.

3) 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 Direktorat 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.

4) Održivost projekata

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

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.

Direktorat za upravljačku strukturu je pripremio konačan nacrt radnog sporazuma kojim će se bliže definisati uloge i odgovornosti institucija uključenih u sprovođenje pojedinačnih ugovora. Nakon usaglašavanja i finalizovanja sporazuma, isti biti potpisan od strane relevantnih rukovodećih lica čime će korisničke institucije i zvanično biti uvedene u IPA okruženje kroz jasno definisane obaveze i ovlašćenja.

5) IT politika

Jedna od preporuka revizora EK i Revizorskog tijela 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.

Vlada Crne Gore je u decembru usvojila Informaciju o upravljanju politikom bezbjednosti na osnovu ISO 27002. Zaključkom ove Informacije predviđeno je da Ministarstvo javne uprave, u saradnji sa Nacionalnim službenikom za ovjeravanje, do 18. januara 2019. godine, formira Radni tim čiji je zadatak da pripremi prijedlog Akcionog plana za upravljanje politikom IT bezbjednosti u domenu standarda ISO 27002 koji će se dostaviti Vladi na razmatranje, u prvom kvartalu 2019.godine.

U ovom segemntu, u dijelu IPA aktivnosti, Ministarstvo finansija će odrediti službenika koji će obavljati funkciju nacionalne kontakt tačke u komunikaciji sa Evropskom komisijom o aktivnostima na sprovođenju mjera Akcionog plana za upravljanje politikom IT bezbjednosti u domenu standarda ISO 27002. Ministarstvo javne uprave i nacionalna kontakt tačka izvještavaće Vladu Crne Gore i EK o preduzetim mjerama i aktivnostima na temelju usvojenog Akcionog plana.

ZAKLJUČKE

1. Vlada Crne Gore je, na sjednici od _____, razmotrila i usvojila Informaciju o statusu realizacije preporuka iz izvještaja revizora Evropske komisije za programe koji se realizuju kroz decentralizovano i/ili indirektno upravljanje IPA fondovima;
2. Zadužuje se Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljačku strukturu, da u skladu sa Nacrtom revizorskog izvještaja DG NEAR, pripremi Akcioni plan za otklanjanje preporuka i isti dostavi Evropskoj komisiji.