

**Informacija o definisanju institucionalnog i pravnog  
okvira za uspostavljanje Centralne agencije za  
finansiranje i ugovaranje EU fondova**

## Sadržaj

Crna Gora.....	
Ministarstvo finansija.....	
1. KRATAK PREGLED.....	6
2. ANALIZA TRENUTNOG OKVIRA I UPOREDNE PRAKSE ANALIZA KONTEKSTA SA RAZLOZIMA KOJI MOTIVIŠU TRANSFORMACIJU U AGENCIJU.....	7
2.1 Trenutni okvir u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.....	7
2.2 Utemeljenje u pravu Evropske unije.....	8
2.3 Identifikacija postojećih problema.....	10
2.4 Ključni nalazi revizorskih organa koji ukazuju na potrebu osnivanja operativno i funkcionalno samostalnog ugovornog tijela.....	13
3. PREDLOG TRANSFORMACIJE CFCU U FUNKCIONALNO I OPERATIVNO SAMOSTALNU AGENCIJU OSNOVANU POSEBNIM ZAKONOM.....	15
3.1 Preporučeni model transformacije i pravni okvir za rješenje identifikovanih problema.....	15
3.2 Predlog pravnih koraka ka osnivanju agencije.....	18
3.3 Pozitivni primjeri kao polazni model za uspješnu transformaciju.....	26
4. LISTA ANEKSA I IZVORI.....	27
ANEKS 1 - ISKUSTVA IZ DRUGIH ZEMALJA EU – ARGUMENT ZA INSTITUCIONALNU AUTONOMIJU.....	28
Pozitivni aspekti transformacije, komparativna analiza.....	28
Negativna iskustva.....	30
Uporedna iskustva u rješavanju identifikovanih problema.....	31
ANEKS 2 - PROCJENA PRAVNIH RIZIKA U PROCESU USPOSTAVLJANJA AGENCIJE SA PREDLOGOM MJERA ZA SMANJENJE RIZIKA.....	33
A. Institucionalni i organizacioni rizici.....	33
B. Rizici u vezi sa kadrovskim kapacitetima.....	34
C. Regulatorni rizici.....	35
D. Finansijski rizici.....	35
E. Tehnički rizici.....	36

## 1. KRATAK PREGLED

---

Proces evropskih integracija Crne Gore podrazumijeva progresivnu institucionalnu, administrativnu i pravnu pripremu države za korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije. U fazi pretpristupne pomoći, podrška se sprovodila kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), odnosno trenutno se sprovodi kroz instrumente IPA II i III. Pored toga, važno je istaći da je u okviru IPA I perioda (2007–2013) Crna Gora uspostavila prve institucionalne kapacitete za upravljanje EU sredstvima, pri čemu je Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje EU podrške (CFCU) Ministarstva finansija bio prvo ikada akreditovano Implementaciono tijelo (IA) u Državi za realizaciju projekata finansiranih iz IPA fondova. U skladu sa Uredbom (EU) 2021/1529, Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU) Ministarstva finansija kao **posredničko tijelo za finansijsko upravljanje** uspostavljeno u okviru Ministarstva finansija, predstavlja ključni subjekt za sprovođenje procedura javnih nabavki, ugovaranja, kontrole i finansijskog upravljanja projektima u okviru indirektnog modela upravljanja (IMU) IPA sredstvima.

S obzirom na imperativ uspješnog prelaska iz faze indirektnog upravljanja pretpristupnim instrumentima ka sistemu podijeljenog upravljanja strukturnim fondovima EU, Crna Gora mora u pretpristupnom periodu, do ulaska u EU, značajno ojačati kadrovske kapacitete i uspostaviti adekvatan institucionalni okvir, uključujući i pravnu i budžetsku samostalnost tijela koje obavlja operativne funkcije. Prepoznajući dosadašnje izazove u funkcionisanju shodno postojećem statusu Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške Ministarstva finansija, **predlaže se transformacija u funkcionalno i operativno samostalnu u donošenju operativnih odluka iz oblasti ugovaranja, finansijskog upravljanja, plaćanja, kontrola i implementacije projekata, Agenciju osnovanu posebnim zakonom, odgovornu Vladi Crne Gore u skladu sa zakonom, u skladu sa najboljom praksom zemalja članica iz posljednjih krugova proširenja, pri čemu bi Agencija započela sa radom nakon usvajanja i stupanja na snagu Zakona o osnivanju, odnosno u skladu sa odlukom Vlade o početku rada Agencije.**

Cilj ovog dokumenta je da informiše ključne donosioce odluka o potrebi i opravdanosti transformacije Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške iz interne jedinice u sastavu Ministarstva finansija u funkcionalno i operativno samostalnu Agenciju osnovanu posebnim zakonom, za upravljanje fondovima EU. Predložena transformacija ima za cilj jačanje institucionalne efikasnosti, profesionalizaciju kadrova i dugoročnu održivost sistema upravljanja fondovima EU, u skladu sa principima dobrog finansijskog upravljanja, pravilnosti i zakonitosti transakcijskih odluka, te standardima koji proizlaze iz tekućih IPA programa te nacionalnog pravnog i proceduralnog okvira.

Trenutni status CFCU kao direktorata u sastavu Ministarstva finansija omogućava izvršavanje

Transformacija će se odvijati uz potpuno **poštovanje obaveza prema Evropskoj uniji**, uključujući ex ante procjenu i, po potrebi, novi proces akreditacije kojim koordinira NAO. Proces tranzicije biće pažljivo vođen kako bi se izbjegla bilo kakva pravna praznina, prekid u upravljanju programima ili finansijski rizici. Posebna pažnja biće posvećena očuvanju kontinuiteta ugovora, statusa zaposlenih i funkcionalnosti ključnih procesa.

povjerenih poslova u skladu sa važećim pravilima i procedurama Evropske komisije, ali istovremeno ograničava njegovu institucionalnu i kadrovsku autonomiju u nekoliko ključnih aspekata. Prije svega, kadrovska politika i zapošljavanje podliježu odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, što smanjuje fleksibilnost u angažovanju i zadržavanju visoko specijalizovanog kadra. Nadalje, organizacija rada, budžetsko planiranje i donošenje određenih operativnih odluka odvijaju se u okviru hijerarhije i procedura Ministarstva, što može uticati na brzinu i prilagodljivost u sprovođenju složenih EU procedura. Navedeno će posebno doći do izražaja po pristupanju Evropskoj uniji, kada se predviđa znatno povećanje obima sredstava, složenosti programa i odgovornosti u okviru sistema upravljanja strukturnim fondovima.

Prelazak na model agencije, sa jasno definisanim pravnim statusom, pravnim subjektivitetom i sopstvenom upravljačkom strukturom, omogućio bi viši nivo operativne autonomije i funkcionalne efikasnosti, uz puno očuvanje usklađenosti sa zahtjevima Evropske komisije. Smatramo da bi ovaj model dodatno doprinio efikasnijem povlačenju i implementaciji EU sredstava, profesionalizaciji sistema i jačanju kredibiliteta Crne Gore kao korisnika.



## 2. ANALIZA TRENUTNOG OKVIRA I UPOREDNE PRAKSE ANALIZA KONTEKSTA SA RAZLOZIMA KOJI MOTIVIŠU TRANSFORMACIJU U AGENCIJU

---

### 2.1 Trenutni okvir u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom

Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške je osnovan kao interna jedinica Ministarstva finansija Crne Gore, bez statusa pravnog lica.

**Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave** (Sl. list CG br. [98/2023](#), [102/2023](#), [113/2023](#), [71/2024](#), [72/2024](#), [90/2024](#), [93/2024](#), [93/2024](#) ispravka, [104/2024](#), [117/2024](#) i [39/2025](#).) u članu 5, propisano je da Ministarstvo finansija vrši poslove koji se odnose na, između ostalog:

“..Primjenu Zakona o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Crne Gore i Komisije evropskih zajednica o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć EZ Crnoj Gori u okviru sprovođenja instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II); primjenu Zakona o potvrđivanju Okvirnog finansijskog sporazuma o partnerstvu između Evropske komisije i Vlade Crne Gore o modelima sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori u okviru instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III) donošenje propisa, poslovnika i procedura o uspostavljanju indirektnog sistema upravljanja projektima Evropske unije u Crnoj Gori; sprovođenje tendera, ugovaranje, odobravanje plaćanja i finansijsko izvještavanje sa aspekta javnih

nabavki u oblasti usluga, radova, opreme, bespovratne pomoći i tvininga, uz obezbjeđivanje primjene pravila Evropske unije, regulativa i procedura, u smislu programa koje finansira Evropska unija u Crnoj Gori..“

---

Za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva finansija, Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija osnovana je interna jedinica - Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške.

Članom 10. Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija, propisano je da se u Direktoratu za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške vrše poslovi koji se odnose na: sprovođenje postupaka javnih nabavki za projekte u okviru programa koji se finansiraju iz EU sredstava, a u skladu sa pravilima koja važe za ove programe; pripremanje i zaključivanje ugovora sa odabranim ponuđačima; praćenje sprovođenja i izmjena ugovora; sprovođenje administrativnih i provjera na licu mjesta radi kontrole izvještaja o implementaciji ugovora koje podnose ugovarači; planiranje potreba za finansijskim sredstvima i priprema budžetskog plana Direktorata; finansijsko upravljanje, kontrolu i računovodstvo u vezi sa ugovorima finansiranim od strane EU; praćenje ispunjenosti uslova za održavanje akreditacije za indirektno upravljanje EU fondovima na nivou Direktorata; učestvovanje u izradi zakona, podzakonskih akata, propisa, poslovnika, procedura, koji su neophodni za funkcionisanje indirektnog upravljanja EU fondovima; izvještavanje o nepravilnostima i potencijalnim rizicima i sprovođenje i praćenje korektivnih mjera; pripremu potrebnih analiza i izvještaja; vrše se poslovi posredničkog tijela za finansijsko upravljanje; vrši i sve druge poslove u skladu sa propisanim internim procedurama i druge poslove iz djelokruga rada.

## **2.2 Utemeljenje u pravu Evropske unije**

Funkcije i nadležnosti Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU) proizlaze iz odredbi Okvirnog sporazuma između Crne Gore, koju predstavlja Vlada Crne Gore, i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Unije Crnoj Gori u okviru instrumenta pretpristupne podrške (IPA II), koji je ratifikovan Zakonom o potvrđivanju Okvirnog sporazuma („Službeni list CG – Međunarodni ugovori“, br. 5/2015), te Okvirnog finansijskog sporazuma o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore, koju predstavlja Vlada Crne Gore, o modelima sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori u okviru instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III), koji je ratifikovan Zakonom o potvrđivanju Okvirnog sporazuma („Službeni list CG – Međunarodni ugovori“, br. 6/2022), kao i Uredbe (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. marta 2014. godine o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) i Uredbe (EU) 2021/1529 Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. septembra 2021. godine o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III).

U skladu sa odredbama Okvirnog finansijskog sporazuma o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore, koju predstavlja Vlada Crne Gore, o modelima sprovođenja finansijske podrške EU u Crnoj Gori u okviru instrumenta za pretpristupnu podršku (IPA III), država korisnica IPA

sredstava mora uspostaviti odgovarajuću operativnu strukturu koje ima kapacitete da obavljaju funkcije upravljanja, kontrole, ugovaranja i praćenja projekata.

U skladu sa zahtjevima indirektnog modela upravljanja, Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške mora biti akreditovan od strane Nacionalnog službenika za ovjeravanje (NAO) i prihvaćen od strane Evropske komisije, pri čemu se vrši ocjena njegovih upravljačkih i kontrolnih kapaciteta u skladu sa tzv. procjenom funkcionalnih kapaciteta (engl. pillar assessment).

Okvirni finansijski sporazum o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore (koju predstavlja Vlada Crne Gore) o modelima sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori u okviru instrumenta za pretprijetnu podršku (IPA III) potpisan 2022. godine, definiše institucionalni okvir, precizirajući obavezu postojanja odgovornog posredničkog tijela za finansijsko upravljanje od kojeg se očekuje da autonomno donosi finansijske odluke u okviru programa uz jasne procedure unutrašnje kontrole, mehanizme otkrivanja, prijavljivanja i sprječavanja prevara kao i transparentne odnose sa Nacionalnim IPA koordinatorom (NIPAC), NAO, upravljačkom strukturom, upravljačkim i posredničkim tijelima i revizijom.

Kroz analizu aktuelnog IPA pravnog okvira i imperativa povezanih sa prelaskom na podijeljeni model upravljanja fondovima EU po pristupanju Crne Gore, jasno se izvlači zaključak da je transformacija Direktora u funkcionalno i operativno samostalnu Agenciju više nego opravdana i poželjna, naročito zbog zahtjeva za jačom institucionalnom nezavisnošću, profesionalizacijom, operativnom fleksibilnošću te uspostavljanjem efikasnih sistema unutrašnje kontrole.

Uspostavljanje CFCU u Crnoj Gori nije rezultat nacionalne zakonske inicijative, već ispunjenje obaveza iz evropskih izvora prava, a njihova primjena je formalizovana Uredbom o načinu organizacije i rada državne uprave, te internim aktima Ministarstva finansija (Pravilnik o sistematizaciji).

Pravni akti koji čine osnov IPA II i IPA III jasno ukazuju na potrebu za strukturama

koje mogu samostalno, transparentno i u skladu sa standardima Evropske unije upravljati složenim finansijskim mehanizmima, uključujući indirektno upravljanje, budžetsku podršku i višegodišnje programsko planiranje. Takvi zahtjevi prevazilaze kapacitete klasičnih administrativnih jedinica, te postavljaju standard koji se najbolje može ispuniti kroz osnivanje specijalizovane, funkcionalno i operativno samostalne agencije, osposobljene za sprovođenje i nadzor nad fondovima uz puno povjerenje Evropske komisije.

Nadalje, Uredba (EU) 2021/1060 uspostavlja zajednička pravila za upravljanje fondovima EU, uključujući EFRR, ESF+, Kohezioni fond, Fond za pravednu tranziciju, EFPR, te instrumente u oblasti migracija i unutrašnje bezbjednosti. Uredba propisuje odgovornosti država članica u vezi sa uspostavljanjem funkcionalnih sistema upravljanja i kontrole, transparentnog izvještavanja, sprečavanja nepravilnosti i prevara, te vođenja evidencije i podataka u skladu sa standardima EU. U skladu sa navedenom Uredbom, Države članice moraju osigurati sisteme upravljanja i kontrole koji funkcionišu u skladu sa principom dobrog finansijskog upravljanja, osigurati zakonitost i pravilnost troškova, vođenje pouzdanih elektronskih sistema, efikasno razmatranje pritužbi i ažuriranje opisa Sistema, jasnu raspodjelu funkcija, pisane procedure i protokole, nezavisne

jedinice kontrole, pouzdane sisteme evidencije, mehanizme za sprečavanje nepravilnosti i prevara, te transparentnost odnosa sa revizorskim tijelima.

U kontekstu prelaska Crne Gore sa pretpristupnih fondova (IPA) na podijeljeni model upravljanja EU fondovima, transformacija direktorata u samostalnu Agenciju je opravdana i neophodna radi institucionalne stabilnosti, kontinuiteta i usklađenosti sa regulativom EU, uključujući efikasno upravljanje, nadzor i izvještavanje prema Komisiji.

Pored važećih regulativa, u periodu 2024–2032 očekuje se usvajanje novog EU pravnog okvira za fondove, što dodatno potencira potrebu za jačanjem institucionalnog kapaciteta i osnivanjem agencije, jer će složeniji programi i veći obim sredstava zahtijevati stabilniju i operativno fleksibilniju strukturu upravljanja.

## 2.3 Identifikacija postojećih problema

Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU) obavlja funkciju posredničkog tijela za finansijsko upravljanje. Međutim, prepoznato je da se kroz dalje unaprjeđenje okvira za funkcionisanje može doprinijeti većoj stabilnosti i efikasnosti, posebno u kontekstu očekivanog povećanja obima aktivnosti i priliva sredstava iz EU strukturnih fondova.

Ključni razlozi za razmatranje transformacije uključuju:

### a) Nedostatak pravnog subjektiviteta

Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU) je organizaciona jedinica unutar Ministarstva finansija, što znači da formalno nije zasebno pravno lice.

Iako Direktorat ima značajnu operativnu samostalnost u okviru svojih nadležnosti, uključujući sprovođenje aktivnosti i upravljanje sredstvima EU podrške, pripremu i zaključivanje ugovora u okviru dodijeljenih ovlašćenja te obavljanje poslova iz svoje nadležnosti bez dodatnog odobrenja Ministarstva, Direktorat formalno ne preuzima pravne obaveze u svoje ime:

- s obzirom da nema zaseban pravni subjektivitet, ne potpisuje ugovore kao samostalni pravni subjekt već to čini u ime Ministarstva Finansija;
- budžetska sredstva se upravljaju kroz Ministarstvo finansija;
- odgovornost za pravne i finansijske posljedice upravljanja fondovima je institucionalno vezano uz Ministarstvo.

### Zašto je to problem u kontekstu upravljanja EU fondovima?

Očekuje se da organ odgovoran za upravljanje fondovima ima funkcionalnu i institucionalnu samostalnost, što znači da može djelovati nezavisno u upravljanju programima, uz jasno definisanu odgovornost za rezultate.

Pravni subjektivitet predstavlja preduslov za takvu institucionalnu i funkcionalnu samostalnost, omogućavajući tom organu da preuzima prava i obaveze u vlastito ime.

Sredstva se trenutno upravljaju kroz postojeći institucionalni okvir, a pun kapacitet funkcionalnosti organizacije doprinosi efikasnom sprovođenju programa i usklađenosti s praksama Evropske komisije za upravljanje fondovima.

U sistemu indirektnog upravljanja ugovorno tijelo mora:

- ▶ samostalno sprovoditi nabavke, ugovarati i vršiti plaćanja;
- ▶ uspostaviti i održavati djelotvoran sistem upravljanja kontrole;
- ▶ odgovarati za rezultate i održivost.

Kada Crna Gora postane članica EU, sredstvima iz EFRR, Kohezionog i ESF+ fonda upravljaće se po pravilima podijeljenog upravljanja. Tada je poželjno i logično očekivati da upravljačko tijelo bude samostalni korisnik, budžetska jedinica i nosilac ugovornih obaveza – što zahtijeva zaseban pravni subjektivitet. Iako EU regulativa formalno ne propisuje da i buduća posrednička tijela kao što je CFCU moraju imati zaseban pravni subjektivitet, racionalno je i opravdano primijeniti istu logiku i na ta tijela s obzirom na ključne operativne funkcije koje se takvom tijelu povjeravaju.

#### b) Ograničenja u zapošljavanju u okviru CFCU

Na zaposlene u CFCU kao Direktoratu u sklopu Ministarstva finansija CG primjenjuje se Zakon o državnim službenicima i namještenicima i sistem centralizovanog upravljanja kadrovima preko Uprave za ljudske resurse. Ova činjenica ima niz negativnih posljedica koje direktno ugrožavaju efikasnost i održivost kontrolne i upravljačke funkcije CFCU:

- ▶ dugotrajnost procesa zapošljavanja - prosječno trajanje postupka zapošljavanja je od 12 do 24 mjeseci;
- ▶ nemogućnost direktnog ugovaranja eksperata po tržišnim principima;
- ▶ zabrane zapošljavanja van usvojenog kadrovsog plana;
- ▶ zasnivanje radnog odnosa pod režimom plata centralne državne uprave onemogućava privlačenje stručnjaka;
- ▶ nemogućnost fleksibilnog reagovanja na fluktuacije u radnom opterećenju kroz povećanje ili smanjenje broja izvršioaca: zapošljavanje zavisi od kadrovsog plana, saglasnosti Ministarstva i Uprave za ljudske resurse;

- ▶ nekonkurentne zarade i odliv stručnog kadra.

Stopa fluktuacija radne snage u CFCU je dostigla vrhunac 2023. godine kada je iznosila 31%. U kratkom vremenskom intervalu i uprkos primjeni određenih mehanizama stimulacije (tkz. IPA dodatak), skoro trećina zaposlenih napustila je Direktorat. Dodatno je problematično da je odliv pogodio posebno važan segment, a to su najiskusniji službenici i rukovodioci, što je negativno uticalo na kapacitete neophodne za meritorno i efikasno finansijsko upravljanje programom IPA. Od samog osnivanja, CFCU nikad nije dostigao punu brojnost shodno analizi opterećenosti i sistematizaciji.

*Izvor: Fluktuacija radne snage, interni dokument Direktorata.*

#### Moguće posljedice po upravljanje EU fondovima

- ▶ Rizik od gubitka akreditacije/suspenzija odluke EK o povjeravanju zadataka upravljanja sredstvima EU kroz indirektno upravljanje od strane zemlje korisnice – fluktuacija kadra podriva stabilnost sistema definisanu čl. 12 i 13 Okvirnog sporazuma i Uredbe (EU) 2021/1529; neispunjavanje uslova propisanih za tjelo nadležno za finansijsko upravljanje može dovesti do privremenog prekida ili potpune obustave transfera iz budžeta EU.
- ▶ Rizik kašnjenja u ugovaranju, sprovođenju ugovora i vršenju isplata – povreda rokova za ugovaranje može rezultirati finansijskim obavezama koje se moraju podmiriti iz nacionalnog umjesto budžeta EU. Povrede ugovornih obaveza uslijed propuštanja ili pogrešnog posutapanja od strane Posredničkog tijela za finansijsko upravljanje mogu isto tako rezultirati troškovima koji postaju dodatni teret nacionalnog budžeta.
- ▶ Nemogućnost zatvaranja revizorskih nalaza o nedostatku kadrovskih kapaciteta - nemogućnost zatvaranja utvrđenih revizorskih nalaza takođe može rezultirati privremenim prekidom ili potpunom obustavom transfera iz budžeta EU.
- ▶ Nemogućnost institucionalnog razvoja, odnosno jačanja administrativnih kapaciteta neophodnih za efikasno upravljanje pretpripravnim i strukturnim fondovima EU – odsustvo održivog karijernog sistema i planiranog kadrovskog rasta, nepostojanje djelotvornih mjera za zadržavanje stručnog kadra.

*Tabela 1 - Opšte preporuke u vezi sa zapošljavanjem*

Izvor	Odredba / citat	Tumačenje
SIGMA Report 2023	”Rigidni okviri državne službe, onemogućavaju blagovremeno zapošljavanje osoblja sa stručnim znanjem iz oblasti upravljanja EU programima”	Pravni okvir koji se primjenjuje na državne službenike ne omogućava privlačenje potrebnih stručnih profila niti je prilagođen specifičnim potrebama organizacija koje je EK ovlastila za upravljanje EU programima i projektima
EC Progress Report 2023	”Jačanje administrativnih kapaciteta za primjenu pravne tekovine EU i dalje predstavlja značajan izazov za Crnu Goru....”	Jačanje administrativnih kapaciteta za primjenu pravne tekovine EU (acquis) i dalje predstavlja važan izazov za Crnu Goru, uključujući i hitnu potrebu za ponovnim uspostavljanjem funkcionalne pregovaračke strukture.

### c) Ograničena finansijska i operativna nezavisnost CFCU

Direktorat nema status samostalnog budžetskog korisnika i samim tim ima ograničenu mogućnost osiguranja sredstva potrebnih za operativne aktivnosti (npr. obuke, ekspertska podrška, IT troškovi) već zavisi od administrativnih odobrenja unutar Ministarstva. Sav pristup sredstvima – uključujući planiranje, rebalans i izvršenje – vrši se kroz Ministarstvo, što ograničava brzinu i efikasnost u upravljanju poslovnim procesima koji se tiču implementacije EU fondova. Brzina i efikasnost u izvršenu upravljačkih i kontrolnih funkcija postaju jedan od ključnih imperativa po ulasku CG u EU. Transformacijom u samostalnu budžetsku jedinicu postigla bi se veća agilnost u upravljanju sredstvima – samostalna jedinica bi mogla direktno upravljati određenim budžetskim linijama i operativnim troškovima, bez potrebe za svakim administrativnim odobrenjem Ministarstva. To omogućava brže reagovanje na potrebe projekata i efikasnije sprovođenje EU programa. Budžetska ograničenja i planiranje bi i dalje bili predmet državne kontrole, ali bi jedinica imala ovlašćenja za efikasnije korišćenje sredstava unutar tih okvira, jer ne bi bila toliko zavisna od administrativne procedure Ministarstva.

#### Moguće posljedice po upravljanje fondovima:

1. Ograničen broj kvalifikovanih kadrova – Sprovođenje PRAG procedura zahtijeva visoku stručnost koju je teško obezbijediti u okviru državne uprave, zbog ograničenja u zapošljavanju i zadržavanju kadra. Nemogućnost privlačenja i zadržavanja sposobnog kadra kao i kontinuiranog investiranja u osposobljavanje i razvoj stručnih resursa može rezultirati odlukama koje za sobom povlače finansijske korekcije.
2. Rizik od suspenzije odluke o povjeravanju upravljanja fondovima EU kroz model indirektnog upravljanja. Ova odluka bi ukazala da Crna Gora nema odgovarajuće administrativne kapacitete za upravljanje pretprijetnim, i u budućnosti, strukturnim fondovima EU, ugrožavajući na taj način i uspješno zaključenje pregovora u sklopu poglavlja 22.
3. Stupanje na snagu mjera za zaštitu budžeta EU koje mogu uključiti privremeni ili trajniji prekid transfera iz budžeta EU prema Crnoj Gori.

## 2.4 Ključni nalazi revizorskih organa koji ukazuju na potrebu osnivanja funkcionalno i operativno samostalnog tijela

Tabela 2 – Sažetak horizontalnih nalaza

Izvor <sup>1</sup>	Nalaz	Tumačenje	Status nalaza
Generalni direktorat za proširenje i istočno susjedstvo (DG ENEST) <sup>2</sup>	Sistem upravljanja i kontrole “...nadležni nacionalni organi treba da nastave sa mjerama za suzbijanje	Nalaz je posljedica sistemske nemogućnosti rješavanja potreba za dodatnim zapošljavanjem odgovarajućih stručnih profila kao i primjene	Otvoreno.

<sup>1</sup> Izvor: Sa izuzetkom nalaza DG ENEST, presjek ključnih nalaza se nalazi u dokumentu Otvoreni horizontalni nalazi – Pregled s analizom

<sup>2</sup> Revizorski nalaz DG ENEST u kontekstu razmatranja zahtjeva Crne Gore za povjeravanje zadataka sprovođenja budžeta u okviru IPA III operativnog programa (programa).

	strukturnog nedostatka kadrovskih kapaciteta, da ih prošire na sve kategorije osoblja i da identifikuju nove oblasti u kojima se mogu unaprijediti efikasnost i zadovoljstvo zaposlenih."	adekvatnih mjera za zadržavanje već zaposlenih kadrova.	
MEP Kancelarija Rukovodioca Operativne Strukture	<p>Sistem upravljanja i kontrole</p> <p>Preporučuje se izrada politike zadržavanja postojećih zaposlenih kako bi se izbjegao dalji odliv kadra. Kancelarija HOS-a snažno preporučuje jačanje kadrovskih kapaciteta ovog tijela kroz zapošljavanje novih zaposlenih.</p> <p>Preporučuje se zapošljavanje putem stalnog radnog odnosa za trenutno osoblje koje je angažovano na osnovu privremenih ugovora, kao i privremeno zapošljavanje novih zaposlenih. Preporuka će biti praćena u narednom periodu.</p>	Ključni horizontalni nalaz revizije, koji datira još od 2017. godine, odnosi se na nedostatak kadrovskih kapaciteta, nezadovoljavajuću dinamiku zapošljavanja i nedovoljnu popunjenost radnih mjesta u Direktoratu za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU).	Otvoreno.
Revizorsko tijelo CG	Nefunkcionisanje internet stranice CFCU-a i Elektronskog sistema za izvršenje ugovora.	Ovaj nalaz potvrđuje deficite povezane sa pristupom kadrovima sa specifičnim kvalifikacijama neophodnim za uspostavljanje i redovno i pouzdano funkcionisanje vitalnih poslovnih procesa/javnih servisa koji će s vremenom još više dobiti na važnosti (IT stručnjaci, pravnici, inženjeri, stručnjaci za upravljanje ljudskim resursima i sl.)	Otvoreno.

### **3. PREDLOG TRANSFORMACIJE CFCU U FUNKCIONALNO I OPERATIVNO SAMOSTALNU AGENCIJU**

---

Uzimajući u obzir izazove identifikovane u funkcionisanju postojećeg modela, kao i praksu iz zemalja članica Evropske unije i država kandidata koje su prošle kroz fazu indirektnog upravljanja pretpripravnim fondovima, preporučuje se transformacija Direktorata iz organizacione jedinice Ministarstva finansija u funkcionalno i operativno samostalnu agenciju.

Ova transformacija ima za cilj:

- ▶ jačanje institucionalne autonomije u svrhu stvaranja organizacijske kulture s naglaskom na stručnost, argumenitovano i efikasno donošenje odluka uz puno poštovanje strogih etičkih standarda koja primjenjuje EK;
- ▶ obezbjeđenje pravnog subjektiviteta i mogućnosti zaključivanja ugovora u svoje ime i preuzimanja obaveza u okviru programskih ciklusa uz preuzimanje pune odgovornosti za zakonitost i pravilnost odluka i ostvarene rezultate;
- ▶ unaprjeđenje budžetske fleksibilnosti i mogućnosti planiranja i upravljanja sopstvenim operativnim sredstvima neophodnim za brže i efikasnije sprovođenja nabavke, realizaciju projekata i programa EU;
- ▶ povećanje atraktivnosti zapošljavanja uz smanjenje fluktuacije kadrova kroz specifičan režim zapošljavanja i nagrađivanja ostvarenih rezultata;
- ▶ formalizaciju saradnje sa sektorskim strukturama kroz međuinstitucionalne protokole i operativne procedure;
- ▶ pravovremenu pripremu za značajno uvećane i složenije procese upravljanja fondovima kohezijske politike Evropske unije uz osiguranje visokih stopa apsorpcije i iskorištavanja punog razvojnog potencijala koji donose.

Transformacija bi se sprovela kroz usvajanje posebnog zakona o osnivanju Agencije, uz prethodnu konsultaciju sa Delegacijom Evropske unije i Evropskom komisijom, kako bi se obezbijedila usklađenost sa zahtjevima za akreditaciju i principima dobrog finansijskog upravljanja.

#### **3.1 Preporučeni model transformacije i pravni okvir za rješenje identifikovanih problema**

S obzirom na prethodno identifikovane probleme koji se odnose na ograničeni institucionalni kapacitet CFCU-a, izostanak pravnog subjektiviteta, nemogućnost fleksibilnog upravljanja ljudskim resursima, te usporenost administrativnih procedura u okviru državne uprave, jasno se nameće potreba za suštinskom reformom institucionalnog okvira upravljanja EU fondovima u Crnoj Gori.

Uzimajući u obzir nalaze Revizorskog tijela, preporuke OECD SIGMA-e, kao i praksu država članica koje su uspješno prošle sličan tranzicioni proces, predlaže se transformacija sadašnjeg CFCU-a u samostalnu i funkcionalno i operativno samostalnu agenciju osnovanu posebnim Zakonom, koja za svoj rad odgovara Vladi Crne Gore, kao osnivaču. Ovakav model omogućio bi pravnu, organizacionu i operativnu autonomiju, uz zadržavanje pune usklađenosti sa pravnim okvirom EU za indirektno upravljanje sredstvima Instrumenta pretpripravnice pomoći (IPA III), kao i pripremu za korišćenje strukturnih fondova po pristupanju EU. Takva agencija bi predstavljala

važan dio operativne strukture (Operating Structure) u smislu Uredbe (EU) 2021/1529 o uspostavljanju Instrumenta za pretpristupnu pomoć i bila pravni nasljednik svih funkcija, obaveza i odgovornosti sadašnjeg CFCU.

U nastavku se daje detaljan prikaz preporučenog institucionalnog i pravnog modela transformacije, uključujući ključne korake, pravne akte koje je neophodno izmijeniti ili donijeti, kao i prijedlog za očuvanje kontinuiteta u sprovođenju postojećih obaveza, ugovora i akreditacija.

*Tabela 3 - Ključne karakteristike preporučenog institucionalnog modela*

<b>Element</b>	<b>Preporučeni model</b>
Status	Funkcionalno i operativno samostalna, sa autonomnim ovlaštenjima osnovana posebnim zakonom. Agencija je za svoj rad odgovorna Vladi Crne Gore, u skladu sa zakonom, statutom i drugim propisima kojima se uređuje njen rad. Vlada Crne Gore vrši osnivačka prava nad Agencijom i obezbjeđuje institucionalni okvir za njen rad, dok Agencija poslove iz svoje nadležnosti obavlja samostalno, profesionalno i funkcionalno samostalno u dijelu stručnog i operativnog odlučivanja, u skladu sa pravilima Evropske unije i nacionalnim zakonodavstvom.
Funkcija	Tijelo zaduženo za finansijsko upravljanje u okviru operativne strukture za sprovođenje IPA programa.
Podzakonski okvir	Statut, pravilnici.
Zaposleni	Zapošljavanje postojećeg kadra CFCU u skladu sa procedurom propisanom Zakonom, zapošljavanje nedostajućeg kadra putem javnih konkursa po Zakonu o radu.
Nadzor Upravljanje	Programski i finansijski nadzor – Ministar finansija, NAO-a i NIPAC U sistemu upravljanja EU fondovima predviđena je uloga nadležnih institucija, uključujući Ministarstvo finansija, NAO, NIPAC i druge relevantne strukture, u okviru strateškog, finansijskog i programskog nadzora i koordinacije. Navedene institucije vrše nadzornu i koordinacionu funkciju, dok Agencija samostalno obavlja operativne poslove iz svoje nadležnosti. Savjet/Upravni odbor i direktor Agencije. Savjet/Upravni odbor, kolegijalni organ, imenovan od strane Vlade Crne Gore, nadležan je za upravljanje i strateško usmjeravanje, usvajanje ključnih akata i praćenje rada Agencije. Agencija je nadležna za operativno obavljanje poslova iz oblasti ugovaranja, finansijskog upravljanja, plaćanja, kontrole i implementacije projekata, a direktor kao njen izvršni organ, u ime Agencije donosi odgovarajuće operativne odluke i sprovodi te poslove samostalno, profesionalno i funkcionalno samostalno, u skladu sa pravilima EU i nacionalnim zakonodavstvom.
Finansiranje	Budžet Crne Gore, uz mogućnost korišćenja sredstava EU tehničke pomoći za podršku administrativnim kapacitetima i finansiranje određenih troškova rada Agencije, u skladu sa pravilima i odobrenim programima Evropske unije.

Prednosti modela u odnosu na postojeći CFCU:

1. Pravni subjektivitet – Agencija može samostalno sklapati ugovore, upravljati sredstvima i preuzimati odgovornost;
2. Veća fleksibilnost u zapošljavanju i upravljanju ljudskim resursima, posebno u pogledu angažovanja i zadržavanja specijalizovanog stručnog kadra.
3. Brže donošenje odluka – bez višestrukog odobravanja u okviru državne uprave;
4. Jača institucionalna otpornost – manji uticaj političkih promjena i administrativne promjenjivosti;

## 3.2 Predlog pravnih koraka ka osnivanju Agencije

U cilju zakonite i funkcionalne transformacije CFCU-a u Agenciju, neophodno je uspostaviti jasan i sveobuhvatan zakonski okvir, koji se zasniva na sljedećim principima:

Korak 1: osnivanje novog pravnog lica putem posebnog Zakona.



Korak 2: određivanje pravnog sljedbeništva.



Korak 3: preciziranje odnosa sa institucijama državne uprave.



Korak 4: regulisanje režima rada, zapošljavanja i finansiranja.



Korak 5: obezbjeđenje usklađenosti sa evropskim pravnim okvirom, naročito Uredbom (EU) 2021/1529 i IPA III Framework Agreement-om.



### 3.2.1 Zakoni koje je potrebno usvojiti ili izmijeniti

Tabela 4 - Zakon o osnivanju Agencije

Šta Zakon treba da sadrži	Objašnjenje
a) Osnivanje i status:	<ul style="list-style-type: none"><li>Naziv, sjedište i pravni status agencije.</li><li>Agencija ima svojstvo budžetskog korisnika i funkcionalno je i operativno samostalna u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti. Za svoj rad odgovara Vladi Crne Gore, uz strateški, finansijski i nadzor nad zakonitošću rada od strane nadležnih organa.</li><li>Na prava i obaveze zaposlenih u Agenciji primjenjuje se Zakon o radu, uz Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.</li></ul>
b) Nadležnosti:	<ul style="list-style-type: none"><li>Precizno pobrojane funkcije koje Agencija preuzima od CFCU-a: upravljanje sredstvima EU, ugovaranje, sprovođenje procedura nabavki, finansijsko upravljanje, izvještavanje, interne kontrole.</li><li>Koordinacija sa drugim tijelima koja učestvuju u upravljanju fondovima EU.</li></ul>
d) Upravljanje i zapošljavanje	<ul style="list-style-type: none"><li>Savjet/Upravni odbor (način imenovanja, mandat, uslovi).</li><li>Direktor (način imenovanja, mandat).</li></ul>

f) Način finansiranja:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencija se finansira iz državnog budžeta, a može koristiti i sredstva EU za tehničku pomoć.</li> <li>• Propisati obavezu Agencije da (a) donosi kadrovski plan koji sadrži planirana radna mjesta, projekciju troškova zarada i izvore finansiranja; (b) pribavlja prethodne saglasnosti Ministarstva finansija na taj kadrovski plan i svaku njegovu izmjenu, sa aspekta raspoloživosti sredstava; i (c) zasniva radne odnose izvan okvira usvojenog kadrovske plana i bez navedene saglasnosti nije pravno valjano.</li> <li>• Predvidjeti finansiranje rada Agencije u pripremnoj fazi.</li> </ul> <p>Prijedlog odredbe:</p> <p>“Troškovi uspostavljanja Agencije, uključujući zarade zaposlenih angažovanih u pripremnoj fazi, finansiraju se iz budžeta Crne Gore, iz budžetske linije koja se planira za potrebe uspostavljanja Agencije, do dana početka njenog rada u skladu sa članom XX ovog zakona.</p> <p>Agencija je u pripremnoj fazi ovlašćena da otvori poseban podračun u okviru trezora za isplatu zarada i troškova uspostavljanja, a Ministarstvo finansija obezbjeđuje neophodna sredstva kroz godišnji Zakon o budžetu.”</p>
e) Prelazne odredbe:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• U kojem roku od dana stupanja Zakona na snagu, Vlada donosi akt o osnivanju Agencije, u istom roku je dužna imenovati Savjet/Upravni odbor, koji usvaja Statut Agencije.</li> <li>• Određivanje dana preuzimanja nadležnosti od CFCU (npr. 1.1.2027. godine ili danom donošenja odluke o povjeravanju upravljačkih ovlašćenja od strane EK/NAO).</li> <li>• CFCU nastavlja da obavlja poslove iz svoje nadležnosti u okviru Ministarstva finansija do dana formalnog preuzimanja nadležnosti od strane Agencije</li> <li>• Sredstva za rad CFCU-a i aktivnosti na uspostavljanju Agencije obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore do dana početka rada Agencije, u skladu sa godišnjim zakonom o budžetu.</li> <li>• Danom preuzimanja nadležnosti, Agencija preuzima sva prava, obaveze, predmete, ugovore, dokumentaciju i druge aktivnosti koje je CFCU prethodno zaključio, pokrenuo ili sprovodio u okviru svoje nadležnosti, čime se obezbjeđuje kontinuitet izvršavanja ugovornih, finansijskih i izvještajnih obaveza prema Evropskoj komisiji i drugim nadležnim tijelima.</li> <li>• U okviru preuzimanja nadležnosti Agencija preuzima i svu dokumentaciju, baze podataka, druga sredstva koja se odnose na poslove iz njene nadležnosti kako bi se obezbijedio kontinuitet u obavljanju poslova i izvještavanju.</li> <li>• Agencija preuzima korišćenje IT sistema, baze podataka, servere i druge tehničke resurse Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU) u okviru Ministarstva</li> </ul>

	<p>finansija radi obavljanja svojih funkcija upravljanja EU fondovima do uspostavljanja sopstvene tehničke i operativne infrastrukture za obavljanje svojih funkcija.</p> <p>Način korišćenja IT sistema, baza podataka i drugih resursa, uključujući prava pristupa, obaveze u pogledu zaštite podataka, bezbjednosti sistema i odgovornosti, uređuje se posebnim sporazumom koji zaključuju Agencija i Ministarstvo finansija.</p> <p>Korišćenje resursa Ministarstva dozvoljeno je isključivo radi obavljanja funkcija CFCU-a u okviru Agencije i obavljanja poslova upravljanja, nadzora i kontrole EU fondova.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Do datuma preuzimanja nadležnosti zaključuje ugovore o radu sa zaposlenima CFCU koji žele zasnovati radni odnos u Agenciji.</li> <li>• Propisuje kraće rokove za imenovanje organa upravljanja, registracije u CRPS.</li> </ul>
--	--

### 3.2.2 Neophodne izmjene drugih propisa

- a) Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (Sl. list CG br. Službeni list CG", br. 20/2014, 56/2014, 70/2017, 4/2018 ), *Odluka US CG, [55/2018](#), [66/2019](#) - drugi zakon, [70/2021](#), [27/2023](#), [123/2023](#) - drugi zakon, [125/2023](#) i [11/2025](#)*
  - U članu 76a prepoznati Agenciju kao dio strukture za indirektno upravljanje IPA sredstvima.
- b) Zakon o budžetu (za budžetsku godinu u kojoj se planira početak rada Agencije)
  - Sredstva za rad Agencije biće planirana kroz proces izrade godišnjeg Zakona o budžetu kada će se Agencija uključiti u sistem budžetskih korisnika kao samostalna jedinica.
- c) Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (Sl. list CG br. 98/2023, 102/2023, 113/2023, 71/2024, 72/2024, 90/2024, 93/2024, 93/2024 ispravka, 104/2024, 117/2024 i 39/2025)
  - Izmjena koja isključuje CFCU iz organizacione strukture Ministarstva finansija.
- d) Predlaže se da se razmotri mogućnost da se posebno propišu koeficijenti samo za određena stručna i složena radna mjesta u budućoj Agenciji, posebno u oblastima upravljanja i finansijskog vođenja EU fondova. Time bi se omogućilo pravno jasno i usklađeno vrednovanje poslova koji zahtijevaju visok nivo stručnosti i odgovornosti, u skladu sa opštim principima zakonske regulative.

### 3.2.3 Dodatne normativne aktivnosti

#### 1. Usvajanje Statuta kojim se:

- Propisuje organizaciona struktura;
- Definišu nadležnosti organa upravljanja i direktora Agencije i uslovi za imenovanje;
- Uspostavljaju sektori i odjeljenja (npr. sektor za nabavke, finansijski sektor, sektor za reviziju i kontrolu) i njihove nadležnosti;
- Uspostavlja interni sistem kontrole.

#### 2. Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji.

- U cilju uspostavljanja profesionalnog i motivacionog okvira koji odgovara prirodi poslova Agencije, sistematizacija radnih mjesta ne treba biti zasnovana dominantno na klasičnim savjetničkim zvanjima, već na posebnim stručnim zvanjima koja odgovaraju specifičnostima upravljanja EU fondovima. U tom smislu, predlaže se uvođenje specijalizovanih radnih mjesta u oblastima ugovaranja i javnih nabavki po EU procedurama, finansijskog upravljanja, računovodstva i plaćanja, kontrole kvaliteta procesa i dokumentacije, upravljanja nepravilnostima i rizicima, te praćenja implementacije i izvještavanja. Ovako koncipirana sistematizacija omogućila bi jasno razgraničenje između specijalizovanog stručnog kadra koji neposredno obavlja poslove upravljanja EU fondovima i ostalog administrativnog osoblja, čime se izbjegava automatsko izjednačavanje ovih kategorija u pogledu vrednovanja i napredovanja. Konačni model profesionalnog razvoja, napredovanja i vrednovanja specijalizovanih stručnih funkcija za poslove upravljanja EU fondovima, sa jasnim razgraničenjima od administrativnih poslova, biće detaljno razrađen kroz izradu zakonskog, podzakonskog i organizacionog okvira buduće Agencije.

#### 3. Kolektivni ugovor kod Poslodavca.

- U okviru pripreme kolektivnog ugovora kod poslodavca, potrebno je razmotriti mogućnost unapređenja sistema uslova rada, dodatka na zaradu i drugih benefita za zaposlene u Agenciji, sa ciljem očuvanja i motivacije ključnog kadra. Ova regulativa mora biti usklađena sa Zakonom o zaradama u javnom sektoru, koji postavlja zakonske granice i osnovne principe vrednovanja poslova. Kolektivni ugovor ne može mijenjati zakonska ograničenja, ali ostavlja mogućnost da se dodatno usavrši i prilagodi sistem plata i stimulacija u skladu sa potrebama Agencije, u okviru propisanih zakonskih okvira.

#### 4. Priručnik o procedurama (u sklopu programa, odnosno u oblasti rada koji se tiče Agencije, uz notifikaciju promjena i saglasnost EK).

#### 5. Po potrebi plan prenosa funkcija sa CFCU na Agenciju, u formi formalnog dokumenta (uz prethodno odobrenje NAO i obavještenje Komisiji).

### 3.2.4 Usklađivanje sa EU regulativom

Transformacija CFCU u Agenciju nije samo pravno-administrativna reforma već i proces koji zahtijeva koordinaciju sa nadležnim nacionalnim i evropskim tijelima, u cilju očuvanja

akreditacije i kontinuiteta u sprovođenju IPA programa, i obezbjeđivanja kontinuiteta ispunjavanja zahtjeva Evropske komisije u pogledu razdvajanja funkcija, profesionalne nezavisnosti i funkcionalne autonomije operativnih struktura. Ova faza uključuje jasne i strukturisane korake, uz tehničku i institucionalnu pripremu.

- Agencija mora biti formalno imenovana kao dio operativne strukture – Posredničko tijelo za finansijsko upravljanje.
- Obavijestiti EK o namjeri promjene strukture i izvršiti formalnu notifikaciju operativne strukture (NAO prema EK).
- Izvršiti izmjene dokumenata sa nazivom Agencije umjesto CFCU uz saglasnost NIPAC/NAO i EK.

Ovaj proces mora biti sproveden sa posebnim fokusom na vremenski okvir i tekuće obaveze iz aktuelnih IPA programa. Evropska komisija će biti zvanično obaviještena o formiranju funkcionalno i operativno samostalne agencije, uz propratni set dokumenata podržavajućih za ovu transformaciju (odobrenja procedura i kontrolnih mehanizama) u okviru ovog procesa izvještavanja kojim će upravljati Nacionalni službenik za ovjeravanje.

### 3.2.5 Reorganizacija i transfer kadrova

Zaposleni u okviru CFCU-a, kao dijela Ministarstva finansija, predstavljaju ključnu institucionalnu memoriju i profesionalni kapacitet koji treba zadržati u novoj strukturi.

Međutim, zbog različitog pravnog statusa zaposleni u državnim organima ne mogu biti formalno preuzeti u Agenciju koja zapošljava po Zakonu o radu, već moraju

prvo da prekinu postojeći odnos, a onda mogu potpisati novi ugovor o radu u agenciji, zbog toga što se radi o različitim pravnim režimima: državni organ vs. radni odnos kod agencija koja je pravno lice.

Kako se ne smije dopustiti da dođe do prekida u radu nacionalnih struktura za upravljanje EU sredstvima, neophodno je obezbijediti da CFCU funkcioniše u punom kapacitetu sve do dana kada Agencija formalno preuzme upravljačke nadležnosti. Paralelno, potrebno je da Agencija do tog dana ima zaposlene ključne kadrove kako bi ispunila uslove za dobijanje saglasnosti Evropske komisije za preuzimanje odgovornosti.

Ova situacija stvara pravnu i funkcionalnu dilemu: zaposleni iz CFCU ne mogu automatski preći u Agenciju dok ista ne počne sa radom i dok se ne zaključe novi ugovori o radu; a sa druge strane, Agencija ne može dobiti saglasnost za preuzimanje odgovornosti bez popunjenih radnih mjesta i kadrovske strukture.

U suštini, formalni prestanak radnog odnosa u Ministarstvu finansija (CFCU) i zaključenje ugovora o radu sa Agencijom ne može se desiti istog dana kad Agencija preuzima nadležnosti — već mora postojati pripremna faza, u kojoj će zaposleni biti dostupni Agenciji, ali i dalje raditi u okviru CFCU.

U cilju objedinjavanja kapaciteta za sprovođenje projekata finansiranih iz sredstava Evropske unije, Agencija bi danom početka rada preuzela poslove, prava, obaveze, predmete i dokumentaciju koji su, u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javnih radova, u nadležnosti: Direkcije za ugovaranje, implementaciju i nadzor IPA projekata, Direkcije za kontrolu kvaliteta dokumentacije IPA projekata, i Direkcije za finansijske i računovodstvene procedure IPA projekata. Agencija preuzima nadležnosti navedenih organizacionih jedinica u obimu i sadržaju utvrđenom važećim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javnih radova.

Na zaposlene koji se preuzimaju iz Ministarstva javnih radova primjenjuju se isti uslovi prelaska, prava i obaveze koji budu utvrđeni za zaposlene Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU), u skladu sa zakonom kojim se uređuje osnivanje i rad Agencije.

S druge strane, poslovi iz nadležnosti Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške, koji nisu neposredno vezani za indirektno upravljanje, a koje već obavlja Direkcija za prvi nivo kontrole, neće biti obuhvaćeni budućom Agencijom, što je u skladu s praksom zemalja članica.

Prijedlog:

Zakonom o osnivanju Agencije treba:

- Jasno definisati prelazni period između uspostavljanja Agencije i njenog operativnog početka rada;
- Radni odnos sa Agencijom formalizovati najkasnije do dana početka prenosa nadležnosti, uz mogućnost da zaposleni koji ne žele prelazak ostaju na raspolaganju Ministarstvu finansija, odnosno Ministarstvu javnih radova.

## Opcija 1

Zaposleni CFCU koji žele preći na rad u Agenciju mogu odmah, po usvajanju Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta, zaključiti ugovore o radu sa Agencijom, ali sa odloženim dejstvom, do dana početka rada Agencije, uz jasno definisane posljedice ako se Agencija ne aktivira u predviđenom roku. Ovakvo rješenje zahtijeva da bude normativno uređeno Zakonom o osnivanju Agencije koji bi kao *lex specialis* predvidio mogućnost zapošljavanja postojećeg kadra Direktorata u Agenciju bez javnog oglašavanja. Zaposleni koji ne zaključe ugovore o radu, ostaju službenici Ministarstva.

U ovom slučaju, Ugovor o radu treba da sadrži klauzulu o odloženom pravnom dejstvu, na primjer: "Ovaj ugovor proizvodi pravno dejstvo počev od dana kada Agencija formalno otpočne sa radom, odnosno preuzme nadležnosti za upravljanje fondovima, u skladu sa Zakonom. Do tog dana, zaposleno lice zadržava status u organu iz kojeg dolazi."

Budžetska linija za zarade Agencije ne počinje prije početka rada, jer će se zarade isplaćivati iz budžeta Ministarstva dok god traje stari režim.

Ovim se ne krši ni načelo javnog oglašavanja, jer se ovo rješenje bazira na posebnom pravnom osnovu – *lex specialis*, tj. Zakonu o osnivanju Agencije.

## Opcija 2

Druga mogućnost prevazilaženja problema je da se u Zakonu propiše mogućnost privremenog preuzimanja zaposlenih iz CFCU od strane Agencije.

Prvom se opcijom izbjegava komplikacija sa "preuzimanjem" iz jednog pravnog režima u drugi (državni službenik → radni odnos), te da Agencija može formalno prikazati da ima kadar — što je ključno za dobijanje "zelenog svjetla" od EK. Sa druge strane, CFCU ostaje operativan do dana kada Agencija preuzme nadležnost — zaposleni su fizički i dalje u Ministarstvu, dok je druga opcija pravno rizičnija, jer se radi o prelasku iz statusa državnog službenika u status zaposlenog — različiti režimi (Zakon o državnim službenicima vs. Zakon o radu).

Zaposleni koji ne zaključe ugovor o radu, najkasnije do dana određenog za početak rada u Agenciji, zadržavaju status državnih službenika i ostaju u Ministarstvu finansija i Ministarstvu javnih radova, odnosno stavljaју se na raspolaganje Upravi za ljudske resurse.

Agencija po potrebi može sprovesti javne konkurse.

U aktu o sistematizaciji može se predvidjeti da je prethodno iskustvo u radu u IPA sistemu poseban uslov za određene pozicije, npr. rad na IPA projektima (trajanje rada, uloga kandidata...) a u javnim oglasima se to prenosi kao formalni uslov za kandidaturu, čime se osigurava relevantna stručnost i institucionalno znanje, uz poštovanje principa ravnopravnosti svih kandidata.

### **Fleksibilnost i motivacija kadra**

Da bi Agencija bila konkurentna i sposobna da zadrži stručnjake, potrebno je omogućiti:

- Potrebno je obezbijediti fleksibilniji i stimulativniji okvir za upravljanje ljudskim resursima, uključujući mogućnost uređivanja pojedinih pitanja iz oblasti rada, organizacije rada, naknada i dodatnih stimulativnih mehanizama internim aktima Agencije i kolektivnim ugovorom, u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i drugim važećim propisima.
- Mogućnost angažovanja eksternih eksperata na posebnim projektima (npr. EU TA podrška);
- Program kontinuiranog stručnog usavršavanja u saradnji sa Ministarstvom finansija, Ministarstvom evropskih poslova, Upravom za ljudske resurse i Delegacijom EU.

### 3.2.6 Prenos funkcija

Jedno od ključnih pitanja u procesu transformacije CFCU u Agenciju jeste osiguranje pravnog kontinuiteta – da nova institucija preuzme sve postojeće obaveze, prava i funkcije CFCU-a bez zastoja u implementaciji ugovora i sprovođenju EU projekata.

Prenos funkcija i sredstava mora biti jasno definisan radi očuvanja pravnog kontinuiteta i funkcionalnosti.

Obuhvat pravnog nasljedništva:

- Ugovori u toku: Agencija se definiše kao pravni sljedbenik i preuzima sve obaveze i prava po važećim IPA ugovorima; komunikacionom formom predviđenom ugovorima, ugovorni subjekti se obavještavaju o preuzimanju svih obaveza i prava od strane Agencije te im se dostavljaju informacije potrebne za kontinuitet u izvršenju ugovora;
- Dokumentacija i baze podataka: prenosi se sva tehnička, finansijska i ugovorna dokumentacija;
- Sredstva i oprema: IT oprema, namještaj, sredstva EU podrške prenose se na Agenciju kroz akt Vlade ili protokol o primopredaji;
- Budžetska sredstva: nova budžetska linija se otvara za Agenciju, uz prenos preostalih sredstava planiranih za CFCU u tekućoj budžetskoj godini.

Stoga, u samom Zakonu o osnivanju Agencije, neophodno je precizno definisati klauzulu o pravnom sljedbeništvu, npr:

“Danom početka rada Agencije za sprovođenje sredstava podrške EU, Agencija preuzima sve funkcije Direktorata za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU) kao njegov pravni sljedbenik, uključujući prava, obaveze i aktivnosti koje je do tada obavljao CFCU, te prava i obaveze iz zaključenih ugovora o korišćenju sredstava Evropske unije.”

Dokumenti koje treba ažurirati:

- Po notifikaciji ugovornih subjekata, aneksiranje svih ugovora sa korisnicima – izmjena naziva ugovornog tijela.
- Interni akti i sistem kontrole – akti i opisi kontrola i procesa usklađeni sa novom strukturom, organigram, definisana operativna nadležnost.

Sve prethodno navedeno odnosilo bi se i na organizacione jedinice u okviru Ministarstva javnih radova čije nadležnosti bi preuzela buduća Agencija, odnosno na zaposlene raspoređene na tim poslovima, u obimu i na način kako je to već opisano.

### **3.3 Pozitivni primjeri kao polazni model za uspješnu transformaciju<sup>3</sup>**

SAFU (Hrvatska) i CPMA (Litvanija) su dokazali da institucionalna autonomija rezultira:

- značajno većim i bržim pristupom EU sredstvima,
- bržom i uspješnijom transformacijom shodno ciljevima reformi,
- poboljšanom stabilnošću javnih finansija,
- većom profesionalizacijom i manjim pravnim problemima,
- efikasnijom administracijom i većom transparentnošću,
- visok nivo javnih usluga prepoznat od strane Evropske komisije i nezavisnih tijela

Crna Gora može očekivati slične benefite:

- stabilni i predvidivi finansijski tokovi prema CG iz budžeta EU,
- osnivanje Agencije i osiguranje njene profesionalne autonomije kao konkretna demonstracija posvećenosti Vlade CG jačanju administrativnih kapaciteta i spremnosti za punopravno članstvo,
- jači kadrovski kapacitet i fleksibilnost,
- manje administrativnih zastoja.
- povećano povjerenje u instituciju upravljanja fondovima.

Transformacija CFCU u funkcionalno i operativno samostalnu Agenciju predstavlja nezaobilazan strategijski korak na putu Crne Gore kao kredibilnog korisnika EU fondova.

<sup>3</sup> Analiza polaznih modela se nalazi u Aneksu 1: Iskustva iz drugih zemalja EU – argument za institucionalnu autonomiju

## 4. LISTA ANEKSA I IZVORI

---

### ANEKSI

- Aneks 1: Iskustva iz drugih zemalja EU – argument za institucionalnu autonomiju.
- Aneks 2: Procjena pravnih rizika u procesu uspostavljanja Agencije sa predlogom mjera za smanjenje rizika.

### IZVORI

- Analiza IPA III pravnog okvira kao i prava i obaveza koje prozilaze iz Okvirnog sporazuma između Crne Gore koju predstavlja Vlada Crne Gore i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Evropske Unije Crnoj Gori u okviru instrumenta pretpriprustupne podrške (IPA II) i Okvirnog finansijskom sporazumu o partnerstvu između Evropske komisije i Crne Gore (koju predstavlja Vlada Crne Gore) o modelima sprovođenja finansijske podrške EU Crnoj Gori u okviru instrumenta za pretpriprustupnu podršku (IPA III) u kontekstu afirmacije osnivanja Agencije, pripremljena kroz projekt „Tehnička pomoć Direktoratu za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU) za IPA instrument“, finansira Evropska unija.
- Otvoreni horizontalni nalazi – Pregled s analizom, interni dokument, Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU).
- Fluktuacija radne snage, interni dokument, Direktorat za finansiranje, ugovaranje i sprovođenje sredstava EU podrške (CFCU).
- „Jačanje upravljanja sredstvima EU u okviru kohezivne politike“ SIGMA - OECD studija o višestepenom upravljanju iz 2023. godine.
- Izvještaj za Crnu Goru za 2023. godinu, Radni dokument službi EK.

## **ANEKS 1 - ISKUSTVA IZ DRUGIH ZEMALJA EU – ARGUMENT ZA INSTITUCIONALNU AUTONOMIJU**

---

### **Pozitivni aspekti transformacije, komparativna analiza**

Rezultati uspostavljanja agencije za upravljanje fondovima EU u Hrvatskoj i Litvaniji

► Hrvatska (SAFU – Središnja agencija za financiranje i ugovaranje)

1. Efikasnost u pristupu sredstvima EU (pretpristupni fondovi, NRRP i kohezionim fondovima)

- Pretpristupni fondovi (Phare, ISPA, IPA) - Stope ugovaranja povećane u odnosu na prethodno razdoblje, ugovaranje i plaćanje u skladu sa planovima i ugovornim rokovima;
- ESIF: u finansijskoj perspektivi 2014-2020, Agencija je imala ulogu Posredničkog tijela drugog nivoa u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija. Ukupan iznos dodijeljenih/ugovorenih sredstava zaključno sa krajem 2023. godine iznosio je 6,24 mlrd. EUR;
- NRRP - Hrvatska je zauzela 2. mjesto u EU po brzini povlačenja sredstava iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NRRP).

2. Kadrovska autonomija i smanjenje sporova

- SAFU djeluje kao pravno i kadrovski autonomno tijelo – zapošljava direktno, čime je smanjen broj radnih sporova i povećana sigurnost kadrovske lanca;
- Iako nema direktnih brojčanih podataka o sporovima, iz izvještaja Hrvatske nema važnih navoda o udarima pravnih izazova nakon reforme.

3. Profesionalizacija i brzina procedura

- SAFU radi kao operativna jedinica prema EU standardima – to je prepoznato kroz brze procedure verifikacije javnih nabavki plaćanja i poštovanje rokova;
- U svrhu transparentnosti i predvidljivosti za sve učesnike procesa te osiguranja stabilnih finansijskih tokova prema i iz trezora, SAFU se obavezao na rok za postupanje po zahtjevima za nadoknadom sredstava od 15 dana;
- U sklopu zahtjeva se provjerava zakonitost i pravilnost te tačnost svih transakcijskih odluka, uključujući postupke nabavke, sprovedena plaćanja te postojanje adekvatnih revizorskih tragova;
- Procesuiranje više od 2000 zahtjeva za nadoknadom sredstava godišnje;
- Jedan od rezultata kontrolnih aktivnosti je 337 odluka o nepravilnosti (finansijske korekcije) i ispravaka odluka (2023. godina);
- NRRP: Tradicionalno tromi procesi su skrćeni: Hrvatska je uspjela da sprovede 157 reformskih i 35 investicionih aktivnosti u rokovima – ključno za glavne isplate.

► Litvanija (CPMA – Central Project Management Agency)

### 1. Rekordni priliv sredstava iz EU fondova (2014–2020 i 2021–2025)

- U razdoblju 2014–2020, CPMA je upravljala 49 % od ukupno 6,709 mlrd € EU fondova, raspoređujući 3,3 mlrd € preko projekata;
- U 2023. godini Litvanija je isplatila 96 % alociranih sredstava iz EU fondova, najviše među zemljama EU;
- U 2024. godini CPMA je osigurala 1,456 mlrd € (najveća godišnja isplata EU sredstava u poslednjoj deceniji ) kroz različite programe, uz potpisivanje ugovora za 1,67 mlrd € – od toga 70 % predmet isplate .

### 2. Profesionalizacija i reagovanje na zahtjeve EK

- U junu 2018. godine EC je ocijenila da CPMA ispunjava i 4. stub procjene za upravljanje grantovima – rijedak slučaj među novim članicama;
- CPMA je osnažila administrativne kapacitete i proaktivno povezuje sektore (primjer EU4Youth s budžetom 15 mln €), poboljšavajući profesionalno sprovođenje projekata.

### 3. Automatizacija i operativna autonomija

- Bila je ključna u programu „New Generation Lithuania“: 360 mln € transferisano u 2024. godini, i decentralizovani sistemi bazirani na dostizanju rezultata;
- Omogućena centralizacija nabavki u zdravstvu i IT, uz poboljšanu transparentnost i manje administrativnih prepreka.

SAFU (Hrvatska) i CPMA (Litvanija) su dokazali da institucionalna autonomija rezultira:

- značajno većim i bržim pristupom EU sredstvima,
- bržom i uspješnijom transformacijom shodno ciljevima reformi,
- poboljšanom stabilnošću javnih finansija,
- većom profesionalizacijom i manjim pravnim problemima,
- efikasnijom administracijom i većom transparentnošću,
- visok nivo javnih usluga prepoznat od strane Evropske komisije i nezavisnih tijela

Crna Gora može očekivati slične benefite:

- stabilni i predvidivi finansijski tokovi prema CG iz budžeta EU,
- osnivanje Agencije i osiguranje njene profesionalne autonomije kao konkretna demonstracija posvećenosti Vlade CG jačanju administrativnih kapaciteta i spremnosti za punopravno članstvo,
- jači kadrovski kapacitet i fleksibilnost,
- manje administrativnih zastoja,
- povećano povjerenje u instituciju upravljanja fondovima.

Transformacija CFCU u operativno i funkcionalno i operativno samostalnu agenciju predstavlja nezaobilazan strateški korak na putu Crne Gore kao kredibilnog korisnika EU fondova.

Ekonomski učinci povezani sa efikasnim korištenjem sredstava EU u Hrvatskoj i Litvaniji

*Tabela 5 - Na koji način apsorcija sredstava ESIF utiče na BDP makroekonomske agregate*

Scenario	Komponenta BDP-a	Napomena
Vlada koristi sredstva iz ESIF-a za javne radove	G (Vladina potrošnja)	Računa se kao javna investicija
ESIF grantovi privatnim firmama za nabavku opreme	I (Investicije)	Privatna bruto formacija kapitala
ESIF sredstva za obuke koje sprovode NVO	C ili G	Zavisi od toga ko izvršava i koristi uslugu
ESIF sredstva koja nijesu potrošena, već se čuvaju	—	Nema uticaja dok se ne izvrši potrošnja

*Tabela 6 - Ekonomski indikatori nakon pridruživanja EU, Hrvatska i Litvanija*

Pokazatelj	HR Hrvatska (2013)	LT Litvanija (2004)
Rast BDP-a po glavi stanovnika	50% → 75% EU prosjeka (2013–2023)	5x rast (2004–2023)
EU sredstva (neto korist)	Neto korist: €12 milijardi	Uloženo preko €16 milijardi
Stopa nezaposlenosti	2013 -2023: 17,25% → 6,75%	2004-2023: 10,3% → 6,84%
Članstvo u eurozoni	Od 2023. godine	Od 2015. godine
Šengenska zona	Od 2023. godine	Od 2007. godine
Rast izvoza	Izvoz udvostručen	FDI rast 6x
Poslovno okruženje	Razvoj turizma i usluga	Broj startapa se utrostručio

## Negativna iskustva

### Mađarska – Country Report 2022

“Zabilježeni su značajni politički pritisci na institucije koje upravljaju fondovima. Kao rezultat, sredstva EU su privremeno zamrznuta, a povjerenje investitora narušeno. EK preporučuje stvaranje nezavisnih upravljačkih tijela sa jasnim ovlaštenjima.” — European Commission, Rule of Law Report Hungary 2022, p. 19

## Rumunija – Progress Report 2018.

---

“Nepotizam, slab nadzor i politički uticaj ugrožavaju kredibilitet i pravilno korišćenje EU fondova. Postojeća tijela nisu dovoljno nezavisna da efikasno sankcionišu zloupotrebe. Preporučuje se formiranje nezavisnih agencija.” — European Commission, Progress Report Romania 2018, p. 24

---

## Slovačka

---

Otkrivene su nepravilnosti u vojnim i infrastrukturnim projektima financiranim iz EU fondova, izvještajima i nezavisnim istragama (OLAF).

---

### Zaključak:

Ovi primjeri jasno pokazuju da nedostatak pravne i operativne autonomije tijela za upravljanje EU fondovima vodi ka:

- ▶ sistemskim zloupotrebama i korupciji;
- ▶ suspenziji plaćanja i sankcijama od strane EU;
- ▶ krivičnim istragama protiv najviših zvaničnika (ministara, direktora agencija);
- ▶ gubitku povjerenja javnosti i donatora.

### Uporedna iskustva u rješavanju identifikovanih problema

U procesu jačanja institucionalnog kapaciteta za upravljanje EU sredstvima, više država članica Evropske unije prošlo je kroz slične izazove kao Crna Gora – posebno u fazama decentralizovanog (DIS) i kasnije podijeljenog upravljanja.

Hrvatska i Litvanija predstavljaju dvije referentne prakse koje su uspješno transformisale svoje nacionalne CFCU strukture u samostalne i funkcionalno samostalne agencije, čime su značajno smanjile rizike od nepravilnosti, povećale efikasnost i osigurale dugoročnu stabilnost sistema.

#### A. Hrvatska – Središnja agencija za financiranje i ugovaranje (SAFU)

---

##### Polazna situacija:

- ▶ CFCU je do 2006. godine djelovao unutar Ministarstva finansija;
- ▶ suočavao se s ograničenjima u zapošljavanju i odlivom stručnih kadrova;
- ▶ upravljanje IPA komponentama bilo je otežano zbog formalno-administrativne zavisnosti.

##### Tranzicioni koraci:

1. 2005: Donošenje Uredbe o osnivanju SAFU (NN 140/05);
2. 2006–2007: Priprema statuta i institucionalna akreditacija prema PRAG pravilima;
3. 2010: Usvajanje Zakona o institucionalnom okviru za korištenje strukturnih instrumenata EU;
4. 2013: SAFU nakon pristupanja EU preuzima ulogu posredničkog tijela drugog nivoa u sistemu podijeljenog upravljanja.

## B. Litvanija – Central Project Management Agency (CPMA)

---

### Polazna situacija:

- ▶ U početku, upravljanje fondovima bilo je fragmentirano kroz resorna ministarstva;
- ▶ problemi identifikovani u evaluacijama Evropske komisije: nedovoljna kontrola, preklapanje nadležnosti, kadrovska slabost.

### Tranzicijski koraci:

1. 2003–2004: Odluka Vlade o osnivanju CPMA;
2. 2005: Registracija kao pravno lice u državnom vlasništvu;
3. 2007–2013: CPMA dobija prošireni mandat za sve komponente IPA i kasnije strukturne fondove;
4. Od 2014: CPMA funkcioniše kao glavno tijelo u sklopu operativne strukture.

### **Zašto su izabrani primjeri Litvanije i Hrvatske?**

Izbor Litvanije i Hrvatske kao uporednih primjera zasniva se na sljedećim kriterijumima:

1. Sličan institucionalni model upravljanja EU fondovima (decentralizovano, tj. indirektno upravljanje): Obje države su, poput Crne Gore, sprovodile decentralizovani/indirektni sistem upravljanja tokom pretpristupne faze korišćenja pretpristupnih sredstava. Prvobitno su imale CFCU unutar ministarstva (finansija ili ekonomije), a zatim su izvršile transformaciju u samostalne agencije sa pravnim subjektivitetom. Obje zemlje su započele s indirektnim upravljanjem pretpristupnih fondova a nakon članstva prešle su na podijeljeno upravljanje strukturnim fondovima – što je cilj i za Crnu Goru.
2. Uspješna tranzicija iz statusa kandidata u članstvo u EU: Hrvatska (članica od 2013. godine) i Litvanija (članica od 2004. godine) su prošle sve faze integracije, uključujući akreditaciju DIS sistema, reakreditaciju nakon ulaska, i uspostavu operativnih struktura koje su danas nadležne za upravljanje strukturnim i investicionim fondovima.
3. Prepoznate kao dobra praksa od strane nezavisnih stručnih tijela, u izvještajima Evropske komisije i OECD SIGMA-e: U evaluacijama EK, SAFU (Hrvatska) i CPMA (Litvanija) su identifikovane kao primjeri dobrog upravljanja, profesionalizacije kadra, i pravovremenog ugovaranja projekata. Obje institucije imaju integrisane sisteme kontrole, planiranja i izvještavanja, što ih čini relevantnim modelima.
4. Kompatibilnost sa pravnim sistemom Crne Gore - i Litvanija i Hrvatska koriste kontinentalni pravni sistem, kao i Crna Gora, i njihova rješenja se lakše mogu prilagoditi crnogorskom zakonodavnom okviru – posebno u pogledu statusa agencije, zapošljavanja i odgovornosti prema državnim i EU strukturama.

## ANEKS 2 - PROCJENA PRAVNIH RIZIKA U PROCESU USPOSTAVLJANJA AGENCIJE SA PREDLOGOM MJERA ZA SMANJENJE RIZIKA

---

Transformacija organizacione jedinice državne uprave (CFCU) u samostalno pravno lice (Agenciju) nosi određene pravne, institucionalne i finansijske rizike, posebno u kontekstu važećeg zakonodavstva Crne Gore i pravila Evropske unije. U nastavku je pregled ključnih pravnih rizika, s prijedlogom mjera za njihovo ublažavanje.

### A. Institucionalni i organizacioni rizici

<b>Rizik 1</b>	Nejasna nadležnost i nepostojanje pravnog osnova za formiranje nove agencije, odnosno, ako zakonodavni okvir ne predvidi jasno nadležnosti, uloge i obaveze agencije, može doći do institucionalne konfuzije ili osporavanja njenog statusa.
<b>Rizik 2</b>	Kašnjenje u izmjenama postojećih zakona (Zakon o budžetu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave) koji su nužni za formalizaciju agencije, odnosno nedovoljno sinhronizovane institucionalne i zakonodavne promjene, što može izazvati pravnu prazninu ili administrativne prepreke.
<b>Rizik 3</b>	Institucionalno preklapanje nadležnosti u tranzicionom periodu (između Direktorata i nove Agencije).
<b>Rizik 4</b>	Nejasno definisane linije odgovornosti i odnosi prema NAO, NIPAC-u i Ministarstvu finansija.
<b>Rizik 5</b>	Neadekvatne pripreme u pogledu finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije.
<b>Rizik 6</b>	Nejasan trenutak prelaska nadležnosti sa Direktorata na Agenciju.
<b>Rizik 7</b>	Nejasno definisano pravno nasljedništvo

Mjere ublažavanja:

- ▶ Jasno definisati plan tranzicije;
- ▶ Formirati međuresornu radnu grupu za pravnu harmonizaciju;
- ▶ Precizno definisati vremenski okvir i nosioce izrade zakona i podzakonskih akata;
- ▶ Obavezati se na konsultacije sa EK kako bi novi pravni okvir bio u skladu sa IPA zahtjevima;

- ▶ Usvajanje posebnog Zakona o osnivanju agencije, izmjena Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, izmjena Pravilnika o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija, Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti,
- ▶ Usklađivanje Zakona o budžetu za godinu u kojoj se planira početak rada Agencije;
- ▶ Jasno definisanje statusa pravnog lica i upravljačke strukture;
- ▶ Izraditi operativni priručnik i plan prenosa funkcija uz saglasnost EK i NAO;
- ▶ Uključivanje ključnih stejkholdera (npr. Ministarstvo finansija, NAO, Delegacija EU) u fazu pripreme;
- ▶ Uspostaviti plan interne kontrole već u fazi osnivanja;
- ▶ Uspostava sektora: nabavke, finansije, pravna podrška, IT, usklađenost, revizija;
- ▶ Definisanje procesa i tokova odlučivanja;
- ▶ Ugraditi u zakon precizan datum ili uslov kada nadležnosti prelaze na Agenciju;
- ▶ Definirati da se CFCU ne gasi osnivanjem Agencije, već po prestanku potrebe – tj. nakon prenosa nadležnosti;
- ▶ Definirati da CFCU nastavlja postojanje do dana prenosa nadležnosti – bez obzira što je Agencija osnovana;
- ▶ Zakonom eksplicitno predvidjeti da Agencija danom prenosa nadležnosti preuzima sva prava i obaveze iz ugovora koje je zaključio CFCU;
- ▶ Unaprijed sprovesti službenu notifikaciju svih partnera o toj promjeni putem formalnog obavještenja, skopiti aneks ugovora u toku.

## B. Rizici u vezi sa kadrovskim kapacitetima

<b>Rizik 1</b>	Kašnjenja u sprovođenju javnih oglasa za popunjavanje pozicija u novoj Agenciji.
<b>Rizik 2</b>	Nedovoljno vrijeme za uspostavljanje ključnih organa Agencije i kadrovsko popunjavanje.
<b>Rizik 3</b>	Prelazak postojećih zaposlenih iz CFCU u novu strukturu – moguće proceduralne i motivacione barijere.
<b>Rizik 4</b>	Slabo interesovanja za nova radna mjesta u Agenciji – ukoliko ne bude jasno komuniciran status, benefiti i profesionalne mogućnosti u novoj strukturi, moguće je da kvalitetni kandidati ne apliciraju.
<b>Rizik 5</b>	Neusklađenosti opisa poslova i potrebnih kompetencija sa realnim potrebama – u žurbi da se napravi Pravilnik o sistematizaciji, može se predvidjeti usklađivanje sa EU standardima i kompleksnošću IPA struktura.

Mjere ublažavanja:

- ▶ Planiranje tranzicije sa realnim rokovima koji omogućavaju sprovođenje konkursnih procedura;
- ▶ Zakonom o osnivanju Agencije predvidjeti da će do dana početka rada Agencije sa zaposlenima CFCU biti zaključeni ugovori o radu;
- ▶ Do dana formalnog preuzimanja nadležnosti zaključiti ugovore o radu sa ključnim kadrovima koji žele da zasnuju radni odnos u Agenciji, sa odloženim dejstvom ugovora o radu, do dana preuzimanja nadležnosti Agencije;
- ▶ Unaprijed pripremiti nacrt Pravilnika o sistematizaciji i uskladiti ga sa zakonskim rokovima;
- ▶ Blagovremeno pokrenuti proces javnih oglasa za popunjavanje radnih mjesta;
- ▶ Pripremiti plan zadržavanja i motivisanja kadrova sa iskustvom iz CFCU;
- ▶ Usklađivanje statusa zaposlenih sa Zakonom o radu ;
- ▶ Stimulacije za zadržavanje ključnog osoblja (Pravilnicima predvidjeti mogućnosti isplate dodataka na zaradu);
- ▶ Precizno definisanje minimalnih rokova za imenovanje upravljačke strukture agencije u Zakonu o osnivanju;
- ▶ Imenovanje vršioca dužnosti ključnih pozicija dok se ne ispune svi uslovi za formalna imenovanja;
- ▶ Uključivanje zaposlenih CFCU u izradu Pravilnika o sistematizaciji i organizacionu strukturu – kako bi se osigurala funkcionalnost i motivisanost;
- ▶ Kreiranje promotivne kampanje za nova radna mjesta – isticanje profesionalnog razvoja, stabilnosti i značaja uloge Agencije u EU integracijama;
- ▶ Izrada Akcionog plana za upravljanje promjenama koji obuhvata internu komunikaciju, psihološku i logističku pripremu zaposlenih na prelazak.

### C. Regulatorni rizici

**Rizik:** Neusklađenost sa evropskim pravnim okvirom može rezultirati suspenzijom ili prekidom transfera iz budžeta EU.

Mjere ublažavanja:

- ▶ Strateško usklađivanje internih procedura s Aneksom B i IPA pravilima;
- ▶ Uspostavljanje internih kontrola, jedinice za usklađenost;
- ▶ Blagovremeno preduzimanje radnji za formalno prepoznavanje Agencije kao IBFM od strane NAO i Evropske komisije.

### D. Finansijski rizici

**Rizik:** Ograničen budžet i nejasan mehanizam finansiranja Agencije.

Mjere ublažavanja:

- ▶ Način finansiranja Agencije predvidjeti Zakonom o osnivanju agencije;
- ▶ Predvidjeti finansiranje Agencije u pripremnoj fazi;
- ▶ Predvidjeti finansiranje agencije u budžetu države kroz godišnji zakon;

## E. Tehnički rizici

**Rizik:** Prelazni period bez funkcionalnih IT sistema, baza podataka i integracija sa postojećim sistemima, nedostatak adekvatnog prostornog kapaciteta.

Mjere ublažavanja:

- ▶ Blagovremena izrada IT strategije i integracija sa postojećim sistemima;
- ▶ Blagovremeni bekap svih baza i dokumentacije;
- ▶ Analiza prostornih potreba u odnosu na planiranu strukturu zaposlenih i funkcionalnih jedinica;
- ▶ Blagovremeno obezbjeđivanje prostornih kapaciteta;
- ▶ Obezbeđivanje potrebne IT i kancelarijske opreme prije početka rada.