

**Mapa puta / Akcioni plan za učešće Crne Gore u Instrumentu za
povezivanje Evrope**



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Sadržaj

<i>Rezime</i>	3
<i>Odjeljak 1: Opšti cilj i struktura Mape puta</i>	8
<i>Uvod</i>	8
<i>Odjeljak 2: Metodologija korišćena za izradu Mape puta</i>	9
<i>Svrha i obuhvat</i>	9
<i>Glavne faze u izradi Mape puta</i>	9
<i>Odjeljak 3: Trenutno stanje (situacija KAKO JE)</i>	11
<i>Kratak opis sprovedene analize i glavnih identifikovanih pitanja</i>	Error! Bookmark not defined.
<i>Odjeljak 4: Mapiranje budućeg stanja (situacija KAKO BI TREBALO DA BUDE)</i>	17
<i>Pregled promjena koje treba postići</i>	17
<i>Novi strukturni, proceduralni i kadrovski zahtjevi</i>	17
<i>Odjeljak 5: Identifikovanje aktivnosti</i>	32
<i>Opis aktivnosti</i>	Error! Bookmark not defined.
<i>Indikatori, rokovi, odgovorne strane, budžeti i izvori finansiranja</i>	37
<i>Odjeljak 6: Implementacija Mape puta</i>	Error! Bookmark not defined.
<i>Rizici i mjere ublažavanja</i>	Error! Bookmark not defined.
<i>Održivost rezultata</i>	Error! Bookmark not defined.
<i>Komunikaciona strategija</i>	45



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Tabela skraćenica

Skraćenica	Puni naziv
FTE	Zaposleni na puno radno vrijeme
AFCOS	Služba za koordinaciju borbe protiv prevara
APC	Agencija za zaštitu konkurencije
AS IS	Analiza trenutnog stanja/situacije
CBA	Analiza troškova i koristi
CBC	Prekogranična saradnja
CEF	Instrument za povezivanje Evrope
CINEA	Evropska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i životnu sredinu
DG MOVE	Generalni direktorat za mobilnost i transport (Evropska komisija)
EC	Evropska komisija
ECA	Evropski revizorski sud
EIB	Evropska investiciona banka
EBRD	Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj
EU	Evropska unija
IFI	Međunarodna finansijska institucija
IPA	Instrument za pretpristupnu podršku
IT	Informacione tehnologije
JASPERS	Zajednička pomoć za podršku projektima u evropskim regionima
MIS	Sistem za upravljanje informacijama



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Skraćenica	Puni naziv
MoF	Ministarstvo finansija
MTEF	Okvir za srednjoročno planiranje rashoda
CPI	Savjet za javne investicije
NIPAC	Nacionalni IPA koordinator (kancelarija u Ministarstvu evropskih poslova)
OLAF	Evropska kancelarija za borbu protiv prevara
PFG	Grupa investitora projekta (u okviru WBIF)
PIU	Jedinica za implementaciju projekta
PPF	Podrška u pripremi projekta
QC	Kontrola kvaliteta
SME	Mala i srednja preduzeća
SOP	Standardna operativna procedura
SPP	Jedinstvena lista infrastrukturnih projekata
TA	Tehnička podrška
TAT	Tim za tehničku podršku
TEN-T	Trans-evropske transportne mreže
ToR	Projekti zadatak
TO BE	Ciljno stanje / Buduća situacija
WBIF	Zapadnobalkanski investicioni okvir
WDs	Radni dani



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Rezime

Ova Mapa puta objašnjava **kako će se Crna Gora organizovati za efektivno učestvovanje u Instrumentu za povezivanje Evrope (CEF)** u narednom višegodišnjem finansijskom okviru 2028-2034. Pripremljena je u skladu sa okvirom Evropske komisije za izgradnju administrativnih kapaciteta i metodologijom kohezione politike i namijenjena je da usmjerava pripreme Crne Gore za CEF do 2027. godine

Nacrt Mape puta razvijen je u skladu sa okvirom Evropske komisije za izgradnju administrativnih kapaciteta i metodologijom kohezione politike. Obezbeđuje strateški i operativni pristup jačanju institucionalnih, ljudskih i proceduralnih kapaciteta neophodnih za upravljanje projektima finansiranim iz CEF-a u okviru Poglavlja 21 - Transevropske mreže. Period obuhvaćen ovom Mapom puta je novembar 2025 - kraj 2027. godine, i usklađen je sa ciljevima pristupanja EU i opredjeljenjem Vlade da unaprijedi performanse javne uprave i apsorpciju EU fondova.

Cilj je praktičan: **pojasniti ko radi šta, do kada, i sa kojim resursima**, tako da implementacija može započeti odmah nakon usvajanja i nastaviti se tokom 2026. i 2027. godine.

Trenutno stanje. Crna Gora već ima određene važne elemente: centralnu koordinacionu ulogu u **Ministarstvu evropskih poslova (NIPAC)**, Savjet za javne investicije (**CPI**) i njegovu **Jedinstvenu listu prioriternih projekata (SPP)**, obučene ljude koji rade na **IPA/WBIF** projektima, usklađen Zakon o javnim nabavkama i mehanizme revizije, tijelo nadležno za **državnu pomoć** i **Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU (AFCOS)**. Ovi elementi predstavljaju osnovu, ali nijesu još prilagođeni za konkurentne CEF pozive na nivou EU. Identifikovani nedostaci uključuju odsustvo **nacionalne CEF koordinacije/funkcije kontakt tačke, formalnog procesa ocjenjivanja i potvrđivanja javnih predloga, kapaciteta za pripremu projekata** radi podizanja njihove zrelosti i **sistema za praćenje i izvještavanje** prilagođenog CEF-u. Određene nadzorne funkcije (sposobnosti javnih nabavki kod implementatora, obim provjere državne pomoći i kadrovska popunjenost AFCOS-a) također mogu zahtijevati dodatno upoznavanje sa zahtjevima CEF-a. U energetsom sektoru, Crna Gora se usklađuje sa TEN-E okvirom kroz novi Zakon o prekograničnim energetskim infrastrukturnim projektima, čije je usvajanje od strane Vlade planirano do kraja 2025. godine. Ovaj zakon će biti ključna pravna osnova za buduće prekogranične energetske projekte koji će se finansirati u okviru CEF-a.

Potrebne promjene. Mapa puta definiše buduće uređenje koje je **jednostavno, jasno i prilagođeno manjoj administraciji**:

- **Nacionalna kancelarija za koordinaciju CEF-a** (nosilac da bude potvrđen, jer je predmet razmatranja) koja će djelovati kao jedinstvena nacionalna kontakt tačka:



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

objavljivati pozive, pružati smjernice podnosiocima prijave, organizovati potvrđivanje i održavati pregled portfolija.

- **Dvostruki model odobravanja prije prijave** koji odražava realnost finansiranja:
 - **Javni smjer** (koristi državna sredstva): potpuna nacionalna ocjena i prioritizacija prije potvrđivanja.
 - **Privatni smjer** (bez državnih sredstava): ubrzano odobrenje države članice bez selekcije zasnovane na budžetu.
- **Ažuriranje projektne liste i jednostavan Instrument za pripremu projekata** radi zatvaranja dokumentacionih nedostataka (izvodljivost, analiza troškova i koristi, dozvole, projektovanje) za mali skup prioriternih javnih projekata po svakom otvorenom pozivu. Od izuzetne je važnosti identifikovati projekte povezane sa CEF-om.
- **Praktična politika kofinansiranja za javne CEF projekte** (budžetska linija, obrazac pisma o finansiranju, ograničenja izvodljivosti), i jednostavan privremeni alat za praćenje koji vodi ka budućem elektronskom MIS-u za praćenje i izvještavanje.
- Ciljana unapređenja **kapaciteta za javne nabavke, preliminarnog preispitivanja državne pomoći, postupanja u slučaju sumnje na prevaru, transparentnosti i informisanja.**

Koraci ka postizanju ciljnog stanja. Odjeljak 5 navodi **16 konkretnih aktivnosti** sa indikatorima, nosiocima, rokovima i izvorima finansiranja. One uključuju uspostavljanje koordinacione funkcije, odobravanje dvostrukih SOP procedura, pokretanje komisije za ocjenjivanje javnih predloga, izdavanje SPP izvoda fokusiranog na CEF sa „maturity“ etapama, početak rada instrumenta za pripremu, otvaranje linije za kofinansiranje, uspostavljanje minimalnog sistema praćenja sada i MIS-a kasnije, imenovanje jedinica za sprovođenje projekta kod ključnih promotera, objavljivanje CEF tender paketa i održavanje radionica, jačanje provjere državne pomoći i postupanja u slučaju nepravilnosti, i uspostavljanje jednostavnih mehanizama transparentnosti i žalbi. Kratak **paket SOP v1.0** (osvježavanje projektne liste, ocjenjivanje i potvrđivanje za javni smjer, ubrzano odobravanje za privatni smjer, sprovođenje, praćenje/izvještavanje, nepravilnosti) biće odobren u prvoj fazi implementacije Mape puta.

Nadzor nad sprovođenjem. Nakon usvajanja, akcioni plan se sprovodi sa **jasnim nosiocima, jednim alatom za praćenje i jednostavnom dinamikom.** Imenovani **Nosilac Mape puta** je odgovoran; to je visoki zvaničnik koji će biti formalno određen od strane Vlade u okviru ministarstva koje bude izabrano da bude nosilac koordinacione uloge za CEF. Dok ta odluka ne bude donešena, termin jednostavno označava da će jedna jasno identifikovana osoba upravljati sprovođenjem kada sprovođenje Mape puta započne. **Sekretarijat** sa dva člana održava alat za praćenje i evidencionu datoteku, otklanja prepreke i izdaje kratka ažuriranja. Nosioци izvještavaju o napretku mjesečno. Alat za praćenje je jedini pouzdani izvor: aktivnost je „završena“ samo kada je njen indikator ispunjen i dokaz evidentiran. **Najveći rizici** (određivanje nosioca, odobrenja komisija, SPP oznake zrelosti, početak rada instrumenta za pripremu, sufinansiranje, neravnomjerni kapaciteti za nabavke) imaju definisane mjere



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

ublažavanja. Mapa puta je **u razvoju**: nekoliko stavki (na primjer, stalni nosilac, nivoi usluga, budžetske granice) ostaju „da se definišu“ i biće zatvorene u prvim mjesecima sprovođenja.

Ljudski resursi i trajnost. Razumno je **ponovo iskoristiti IPA/WBIF kapacitete** upućivanjem iskusnih službenika na CEF uloge i primjenom postojećih šema podsticaja. Novi procesi će biti **ugrađeni** kroz SOP-ove, opise poslova i jednostavan sistem redovnog izvještavanja. Privremeni alat za praćenje preći će na puni MIS do kraja 2027. godine. Budžetski mehanizmi (linija za sufinansiranje i umjereni okvir za pripremu) biće uključeni u budžetski okvir, tako da sistem opstane kroz cikluse poziva.

Naredni koraci. Šesnaest aktivnosti iz Odjeljka 5 obezbjeđuju jasan put sprovođenja kroz 2027. Kako sprovođenje bude napredovalo, više aktera (direktorati, implementaciona tijela, nadzorne funkcije i privatni promotori) biće uključeno kroz mehanizme iz Odjeljka 6. Output 2 (Procjena potreba za obukom) i Output 3 (Plan obuke) podržaće elemente ljudskih kapaciteta kako bi vještine i uloge ostale usklađene sa sistemom opisanim u ovoj Mapi puta. Sprovođenje 16 aktivnosti počinje odmah nakon usvajanja, do kraja 2027. godine, kako bi sistem ostao na pravom putu i spreman za prve CEF pozive.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Odjeljak 1: Opšti cilj i struktura Mape puta

Uvod

Ova Mapa puta utvrđuje kako će se Crna Gora organizovati za efektivno učešće u Instrumentu za povezivanje Evrope. Cilj je strateški i operativno definisati ko šta radi, do kada i sa kojim resursima - tako da se prvi skup prioriternih aktivnosti može sprovesti bez odlaganja.

Dokument je zasnovan na jasnim gradivnim elementima. Odjeljak 2 objašnjava kako je tim prikupio dokaze i oblikovao pristup. Odjeljak 3 sumira sadašnje stanje („as is“). Odjeljak 4 opisuje ciljno uređenje („to be“) i glavne potrebne promjene. Odjeljak 5 navodi **16 konkretnih aktivnosti** sa indikatorima, nosiocima, rokovima i izvorima finansiranja. Odjeljak 6 prikazuje kako će Crna Gora nadzirati sprovođenje, upravljati rizicima, obezbijediti trajnost rezultata i komunicirati napredak.

Mapa puta pripremljena je na osnovu konsultacija sa ključnim ministarstvima, implementacionim tijelima i nadzornim institucijama i nastaviće da vodi dijalog kako sprovođenje bude napredovalo. Procjena potreba za obukom (Output 2) i Plan obuke (Output 3) doprinijeće preciznijem podešavanju elemenata izgradnje kapaciteta tokom vremena, bez mijenjanja ukupne strukture i pravca postavljenih ovdje.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Odjeljak 2: Metodologija korišćena za izradu Mape puta

Svrha i obuhvat

Metodologija je zasnovana na dokazima i vremenski ograničena. Ona prikazuje kako će se Crna Gora organizovati da učestvuje u Instrumentu za povezivanje Evrope (CEF), bez pretpostavljanja ishoda. Razdvaja prikupljanje činjenica od oblikovanja rješenja i zadržava rezultate u Odjeljcima 3–5. Ovaj odjeljak bilježi kako su prikupljeni ulazni podaci, ko je bio uključen, koji su alati korišćeni i kako je tekst potvrđen sa glavnim partnerima prije podnošenja na odobrenje Vladi.

Glavne faze u izradi Mape puta

1. **Definisanje aktera i plana.** Svi akteri koji omogućavaju funkcionisanje CEF-a su identifikovani: resorna ministarstva (saobraćaj, pomorstvo, energetika i ekonomija/telekomunikacije), horizontalna koordinacija i finansije (evropski poslovi/NIPAC, finansije), implementaciona tijela (državna preduzeća i Ministarstvo javnih radova) i nadzorne funkcije (javne nabavke, državna pomoć, borba protiv prevara). Određene su kontakt tačke i jednostavna dinamika sastanaka.
2. **Strukturisano prikupljanje dokumentacije.** Tim projekta tehničke podrške je tražio organograme, opise poslova, tabele kadrovske popune i slobodnih mjesta, registre obuka, izvode iz Jedinstvene liste prioritetnih projekata, obrasce procedura i budžetske bilješke. Tim je evidentirao svaki dokument i mapirao ga na poglavlje na koje se odnosi.
3. **Upitnik za implementaciona tijela.** Tim projekta tehničke podrške je izradio i koristio kratak CEF upitnik spremnosti kako bi se evidentirali kapaciteti za sprovođenje, modeli nabavki, praksa praćenja i izvještavanja, rizici i kratkoročne potrebe za obukom. Upitnik je primijenjen na sastancima i u razmjeni sa implementacionim tijelima (Željeznička infrastruktura Crne Gore, Monteput i Uprava za saobraćaj, kompanije za prenos i distribuciju). Otvorena diskusija sa Lukom Bar dopunila je ove pisane inpute. Ovo je stvorilo uporedivu početnu osnovu za Odjeljak 3 i ulazne informacije za aktivnosti u Odjeljku 5.
4. **Poređenje instrumenata.** Prakse WBIF-a i IPA-e upoređene su sa zahtjevima CEF-a kroz čitav projektni ciklus radi identifikovanja funkcionalne razlike koju buduće aktivnosti treba da premoste. CBC je takođe analiziran u odnosu na CEF, jer su oba direktni grant programi. Ovo poređenje informiše rješenja u Odjeljku 4 i listu aktivnosti u Odjeljku 5.
5. **Ciljni operativni model.** Korišćenjem samo provjerenih ulaznih podataka, tim projekta tehničke podrške je izradio minimalno održivo CEF uređenje: nacionalnu funkciju koordinacije/ funkciju kontakt tačke, dvostruki put potvrđivanja (javni vs. privatni predlozi), jednostavan paket SOP procedura i početni model praćenja. Tim je definisao obim uloga uz ponovno korišćenje postojećih IPA kapaciteta gdje je to moguće. Rezultati iz ovog koraka nalaze se u Odjeljku 4.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

6. **Planiranje aktivnosti i kontrola kvaliteta.** Identifikovani nedostaci pretvoreni su u pojedinačne aktivnosti sa indikatorima, nosiocima, rokovima i budžetskim izvorima. Dnevne provjere sa vodećim partnerom osigurale su činjeničnu tačnost. Ovo je proizvelo Odjeljak 5 i dalo osnov za Odjeljak 6 o sprovođenju.

Angažovanje aktera

Angažovanje je bilo usmjereno na Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo pomorstva, Ministarstvo energetike i rudarstva, Ministarstvo evropskih poslova (NIPAC) i Ministarstvo finansija, radi definisanja obuhvata, vremenskog okvira i dostavljanja dokumentacije, zajedno sa ključnim implementacionim tijelima kao što su Željeznička infrastruktura Crne Gore, Monteput, CGES, CEDIS, EPCG, Luka Bar i Ministarstvo javnih radova. Tim projekta tehničke podrške je održao **sastanke** i koristio upitnik kako bi prikupio standardizovane ulazne podatke o upravljanju, modelima nabavki, kadrovima, praćenju, rizicima i potrebama za obukom. Institucije EU, regulatorna tijela, lokalne samouprave i druga nadzorna tijela bili su uključeni kada je bilo potrebno da potvrde pojedine djelove plana i nastaviće da budu angažovani tokom sprovođenja u oblastima koje su u okviru njihovog mandata. Ovakav fazni pristup održava Mapu puta činjenično zasnovanom, dok omogućava fino podešavanje detalja kroz redovnu saradnju. Privatni akteri biće uključeni kroz listu aktera radi procjene spremnosti privatnog sektora da apsorbira CEF sredstva, kapaciteta da razvijaju potpuno pripremljene projekte i identifikovanja potreba vezanih za CEF.

Informacije i korišćeni izvori podataka

Studija se oslanjala na: (i) Opis posla konsultanta i „Koncept i metodologiju” radi definisanja obuhvata i metode; (ii) zvanične organograme, opise direktorata, kadrovsku dokumentaciju i dokumentaciju o obukama radi mapiranja struktura i vještina; (iii) izvode iz Jedinstvene liste prioriternih projekata (SPP) i materijale Savjeta za javne investicije (CPI) radi razumijevanja portfolija; (iv) smjernice za nabavke, državnu pomoć i borbu protiv prevara radi određivanja okvira usklađenosti; (v) **Upitnik za implementaciona tijela** i bilješke sa sastanaka radi evidentiranja operativne prakse i kratkoročnih nedostataka; i (vi) razmjenu e-pošte koja je potvrdila rokove, nosioce i isporuke. Svaka tvrdnja u Odjeljcima 3-5 povezana je sa dokumentom ili imenovanom kontakt osobom u evidenciji dokumentacije.

Vremenski okvir

Mapa puta je pripremana između oktobra i decembra 2025. Prva verzija je proslijeđena na komentare, nakon čega su uslijedili ciljani sastanci i pisani doprinosi ministarstava, implementacionih tijela, Delegacije EU i Evropske komisije. Ova finalna verzija odražava te komentare i strukturirana je tako da se sprovođenje može započeti odmah nakon usvajanja od strane Vlade. Sva dalja prilagođavanja biće sprovedena kroz proces upravljanja opisanim u Odjeljku 6, a ne kroz izradu posebne „naredne verzije” dokumenta.

Saglasnost i odobrenje



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Uključene institucije saglasile su se sa ukupnim pristupom i sadržajem. Ova Mapa puta se podnosi na usvajanje Vladi i, nakon odobrenja, biće dostavljena Evropskoj komisiji kao zvaničan plan Crne Gore za izgradnju kapaciteta za CEF u okviru Poglavlja 21.

Odjeljak 3: Trenutno stanje (situacija “AS IS”)

Glavna utvrđena pitanja.

Trenutno administrativno uređenje u vezi sa učešćem Crne Gore u Instrumentu za povezivanje Evrope (CEF) predstavlja kombinaciju postojećih kapaciteta izgrađenih kroz proces pristupanja EU, sprovođenje različitih IPA programa i nekoliko jasnih nedostataka koje još treba adresirati. Radi utvrđivanja početnog stanja korišćena je kombinacija pregleda dokumentacije i ciljane konsultacije. Tim za Mapu puta prikupio je i analizirao širok spektar materijala - organograme ključnih ministarstava, zvanične opise poslova, tabele kadrovske popune, dokumentaciju o obukama, postojeće priručnike za procedure i izvode iz nacionalne Jedinstvene liste prioriternih projekata (SPP). Ova dokumenta su dopunjena bilateralnim sastancima i intervjuima sa imenovanim kontakt tačkama u institucijama kako bi se mapiralo „ko šta radi“ u projektnom ciklusu. Na ovaj način, početno kako je stanje sastavljeno je prvenstveno na osnovu dostupne dokumentacije (dodatna direktna posmatranja dalje će unaprijediti razumijevanje početnog stanja). To znači da konstatacije ističu formalne strukture i postojeće procese, uz priznanje da će određene operativne prakse biti u potpunosti provjerene u prvoj fazi implementacije Mape puta. Ovaj presjek zasnovan na dokumentovanim činjenicama predstavlja čvrstu osnovu za identifikovanje snaga i slabosti Crne Gore u pripremi za CEF.

Crna Gora već ima nekoliko institucionalnih gradivnih elemenata relevantnih za učešće u CEF-u. Na nivou politike i koordinacije, Ministarstvo evropskih poslova - u čijem okviru je i Nacionalni IPA koordinator (NIPAC) - ima centralnu ulogu u nadzoru nad EU fondovima. Ovo ministarstvo posjeduje iskustvo u koordinaciji pretpristupne podrške i planiranja investicija, te djeluje kao most između sektora. Savjet za javne investicije (CPI), kojim predsjedava visoki nivo rukovodstva, nadležan je za utvrđivanje infrastrukturnih investicionih prioriteta. Kroz CPI mehanizam, sektorske radne grupe u resornim ministarstvima (za saobraćaj, pomorstvo, energetiku itd.) učestvuju u identifikovanju i preispitivanju projekata. Svako ključno resorno ministarstvo - Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo pomorstva i Ministarstvo energetike i rudarstva - ima interne strukture ili jedinice koje se bave razvojem projekata iz svog domena. Za TEN-E, Ministarstvo energetike i rudarstva vodi pripremu Zakona o prekograničnim energetskim infrastrukturnim projektima, kojim će se u nacionalno zakonodavstvo prenijeti Uredba (EU) 2022/869, uz planirano usvajanje od strane Vlade do kraja 2025. godine. Ona rade uporedo sa svojim **implementacionim tijelima i državnim preduzećima** (na primjer Monteput kao nacionalna kompanija za puteve, Željeznička infrastruktura Crne Gore, CGES i



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

CEDIS kao operatori prenosne i distributivne mreže, te lučke uprave poput Luke Bar), koja su praktični promotori projekata. Ministarstvo finansija, sa svoje strane, nadzire finansiranje javnih investicija i odgovorno je za integrisanje projekata finansiranih iz EU sredstava u nacionalni budžet. Posebno je značajno to što je iskustvo Crne Gore sa Investicionim okvirom za Zapadni Balkan (WBIF) i IPA programima već podstaklo prakse koordinacije koje odgovaraju zahtjevima CEF-a. Na primjer, CPI/SPP proces već procjenjuje stratešku relevantnost i spremnost velikih projekata kao preduslov za odobravanje finansiranja - praksu koja se može direktno primijeniti na filtriranje CEF predloga. Ukratko, osnovna administrativna arhitektura zemlje za upravljanje velikim infrastrukturnim projektima - obuhvatajući planiranje, sektorske politike i funkcije finansiranja - je u **velikoj mjeri** uspostavljena i može se dalje unaprijediti za potrebe CEF-a.

Crna Gora takođe ima uspostavljene određene nadzorne i podržavajuće strukture relevantne za zahtjeve CEF-a. Sistem javnih nabavki je ilustrativan primjer. Direktorat za javne nabavke u okviru Ministarstva finansija sprovodi politiku javnih nabavki i vrši nadzor, dok nezavisna **Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki** djeluje kao žalbeno tijelo u postupcima po tenderskim žalbama. Zakonodavstvo o javnim nabavkama u Crnoj Gori u posljednjim godinama usklađeno je sa direktivama EU, a uvođenje e-nabavki 2023. predstavljalo je značajno unapređenje. To znači da je pravni okvir za pravično i transparentno ugovaranje - ključno za projekte finansirane iz EU fondova - u velikoj mjeri uspostavljen. U oblasti politike konkurencije, država ima **mehanizam kontrole državne pomoći**: Agencija za zaštitu konkurencije (APC) djeluje kao nacionalni regulator koji nadzire državnu pomoć i lojalnu konkurenciju. APC preispituje šeme javnog finansiranja kako bi se osiguralo da nijesu u suprotnosti sa pravilima EU o državnoj pomoći. Međutim, ovaj segment i dalje ima ograničene kapacitete (procjene Evropske komisije ocjenjuju da je Crna Gora samo „umjereno pripremljena“ u oblasti politike konkurencije), a broj zaposlenih u APC-u koji se bave državnom pomoći je mali. Još jedan ključni element nadzornog okvira je **Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU (AFCOS)**. Crna Gora je, kao i sve države kandidati, uspostavila AFCOS kancelariju u Ministarstvu finansija radi komunikacije sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF) i koordinacije aktivnosti usmjerenih na zaštitu finansijskih interesa EU. Ova AFCOS mreža povezuje centralnu jedinicu Ministarstva finansija sa drugim institucijama, poput policije, tužilaštva, revizora i kontakt tačaka u resornim ministarstvima za borbu protiv prevara. **AFCOS sistem je već operativan** za upravljanje IPA fondovima i izvještavanje o nepravilnostima. On obezbjeđuje kanale za prijavljivanje i postupanje po sumnjama na prevaru ili nepravilnosti, ispunjavajući zahtjev EU za države kandidate. Sve zajedno, ove institucije nadležne za usklađenost - organi za javne nabavke, regulator državne pomoći i kancelarija za koordinaciju borbe protiv prevara - čine važan dio trenutnog stanja. One pokazuju da je Crna Gora uspostavila **osnovne mehanizme zaštite i prakse** (npr. nezavisnu kontrolu javnih nabavki, provjeru državne pomoći, politike borbe protiv prevara) koje je moguće prilagoditi i proširiti za potrebe CEF-a. Mnoge od ovih praksi već su testirane na manjim projektima finansiranim kroz IPA, što obezbjeđuje određeni nivo upoznatosti sa EU standardima. Uporedo, Crna Gora unapređuje širu reformu upravljanja javnim finansijama, uključujući upravljanje javnim investicijama, vođenu PIMA preporukama MMF-a. U toku je rad na novim smjernicama za procjenu projekata, obukama, jedinstvenoj listi i registru



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

kapitalnih investicija u svim sektorima. CEF Mapa puta je oblikovana da se nadoveže na ove reforme, koristeći postojeće metode i alate umjesto stvaranja zasebnog režima projektnog ciklusa.

Važno je istaći da je iskustvo stečeno kroz IPA, WBIF i CBC projekte razvilo kapacitete koje Crna Gora može ponovo iskoristiti za CEF. Tokom protekle decenije, timovi državne uprave vodili su procese infrastrukturnih investicija finansiranih iz EU sredstava - na primjer, pripremu i sprovođenje saobraćajnih i energetskih projekata kofinansiranih putem IPA grantova ili WBIF kombinovanih operacija. Ovo je izgradilo jezgro **obučenog osoblja i uspostavilo procedure**. Vladini registri obuka pokazuju da je veliki broj službenika prošao programe jačanja kapaciteta u upravljanju EU projektima, obuhvatajući teme poput pravila javnih nabavki, EU standarda zaštite životne sredine i pripreme investicionih dosijea. Mnogi od sadašnjih zaposlenih u ministarstvima i agencijama stoga ne pristupaju CEF-u kao potpuno novom konceptu - imaju adekvatnu osnovu u EU zahtjevima. Pored toga, postoje institucionalni alati i prakse iz IPA perioda koji se mogu neposredno prenijeti. Na primjer, **Jedinstvena lista prioriternih projekata (SPP)** već se koristi kao centralni portolio prioriternih investicija, koji se kontinuirano ažurira na osnovu inputa sektorskih eksperata. Crna Gora koristi Jedinstvenu listu prioriternih infrastrukturnih projekata kao centralnu listu prioriternih investicionih projekata. Lista se ažurira na osnovu inputa od linijskih ministarstava i implementacionih tijela, koja predlažu revizije svojih sektorskih lista i dostavljaju prateću dokumentaciju. Savet za javne investicije (CPI) služi kao forum visokog nivoa gde se razmatraju i odobravaju ovi predlozi; međutim, sam po sebi ne pokreće niti vodi revizije SPP-a - ova ažuriranja pripremaju prvenstveno nadležna ministarstva. U praksi, SPP se održava redovno, ali, kao što je primjećeno u procjenama politike, nije uvijek ažuriran onoliko često koliko je potrebno, a dijelovi portfolija imaju tendenciju da budu ambiciozni u odnosu na fiskalni prostor zemlje. Istovremeno, elementi inicijalne procjene već su prisutni u sistemu: sektorske jedinice i tehničke službe pregledaju projektne dosijee kako bi identifikovale nedostajuće studije, dozvole ili projekte prije nego što ih pošalju za uključivanje u SPP. Iako ovo još nije organizovano kao procjena specifična za Instrument za povezivanje Evrope (CEF), predstavlja početak strukturirane provjere projekata koja se može dodatno unaprijediti. Ova kombinacija—funkcionalan SPP mehanizam, odobrenja od strane CPI i pregled zrelosti projekta—pruža osnovu koja je važna za CEF, istovremeno ističući gdje će Crna Gora morati da uvede češća ažuriranja, jasnije faze spremnosti i jaču usklađenost sa prioritetima TEN-T i TEN-E.

U pogledu sprovođenja i praćenja, Crna Gora planira da razvije jedinstveni **elektronski sistem za praćenje** projekata finansiranih iz EU sredstava, oslanjajući se na svoje iskustvo IPA monitoringa. Iako je još u razvoju, takvi IT alati i metode praćenja rezultata dio su postojećih kapaciteta od kojih CEF može imati koristi. Konačno, Ministarstvo finansija Crne Gore upravljalo je finansijskim aspektima EU pomoći (npr. obezbjeđivanje nacionalnog kofinansiranja za IPA projekte i održavanje trezorskih kontrola). Može se osloniti na ovo iskustvo za uspostavljanje potrebnih aranžmana finansijskog upravljanja za CEF. Štaviše, strukture finansijskog upravljanja poput Nacionalnog fonda i trezorskih pravila, korišćenih za IPA projekte, mogu se prilagoditi za obavljanje CEF transakcija. Svi ovi faktori - obučeni



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

kadrovi, uspostavljene projektne liste i procedure, unapređenja u monitoringu i iskustvo u finansijskom upravljanju - predstavljaju snage u postojećem sistemu. Oni ukazuju da Crna Gora ne počinje od nule; naprotiv, ima osnovu administrativnih kapaciteta povezanih sa EU, na kojoj će se izgraditi okvir za učešće u CEF-u. Navedena slika dopunjena je upitnikom o spremnosti za CEF sprovedenim sa četiri ključna implementaciona tijela (ŽICG, CGES, CEDIS, Monteput) i otvorenom diskusijom sa Lukom Bar, kao i intervjuom sa timom projekta Svjetske banke (Trade and Transport Facilitation Project). Njihovi povratni komentari potvrdili su da postoje jedinice za sprovođenje projekata i da su sposobne, ali su opterećene velikim brojem zadataka, te da su javne nabavke, revizija projektne dokumentacije i pribavljanje dozvola česte proceduralne prepreke. Takođe je naglašena potreba za kratkim, praktičnim obukama o CEF aplikacijama, analizama troškova i koristi, kontrolama projekata i nabavkama složenih radova. Detaljan pregled ovih zaključaka predstavljen je u aneksu.

Pritom, početna ocjena stanja takođe **bilježi potencijalne praznine i nedostatke** u postojećoj „kako je“ situaciji. Koordinacija za CEF je **u tranziciji**, iako je glavni nedostatak **izostanak namjenski uspostavljene CEF koordinacione strukture ili nacionalne kontakt tačke**. Iako formalno imenovana Nacionalna kontakt tačka ili centralna koordinaciona kancelarija još nijesu uspostavljene, **kadrovsko planiranje je već u toku**: Ministarstvo saobraćaja ima planiranih **pet** radnih mjesta posvećenih CEF-u (**dva već popunjena**), a Ministarstvo energetike i rudarstva ima planirana **dva (jedno već popunjeno)**. Dok se ne izda formalni mandat, dnevne koordinacione aktivnosti mogu se **praktično** obavljati kroz blisku saradnju Ministarstva saobraćaja, Ministarstva energetike i rudarstva i Ministarstva evropskih poslova. Sljedeći korak je **potvrđivanje nosioca i mandata** kako bi se ovi nastajući kapaciteti mogli objediniti i funkcionisati kao jedinstvena, zvanično prepoznata nacionalna koordinaciona funkcija (uključujući komunikaciju sa CINEA-om, distribuciju poziva i usmjeravanje aplikanata). Uspostavljanje takve funkcije predstavlja jasan zadatak, kako su naznačili i relevantni akteri. Povezan nedostatak je **izostanak formalnog mehanizma za procjenu i odabir projekata** prilagođenog CEF-u. Iako CPI odobrava prioritetne projekte uopšteno, Crna Gora još nema posebni odbor ili definisanu proceduru koja bi odlučivala koje projektne predloge treba podržati i dostaviti na CEF pozive za finansiranje. U praksi, to znači da još ne postoji zvaničan proces odobravanja, evaluacioni paneli ili transparentan proces donošenja odluka za CEF projektne prijave - korak koji će biti potreban kako bi naprijed išli samo dobro pripremljeni, visoko prioritetni projekti. Još jedan nedostatak odnosi se na **aranžmane za praćenje i izvještavanje**. Trenutno praćenje IPA projekata u Crnoj Gori obavlja NIPAC kancelarija i resorna ministarstva nadležna za IPA, dok se integrisani IT sistem za praćenje EU projekata još uvijek razvija. I dalje **ne postoji poseban okvir za CEF praćenje** usklađen sa zahtjevima Člana 22 CEF Uredbe (koji predviđa detaljno izvještavanje o napretku). U praktičnom smislu, kada bi danas bio odobren CEF projekat, država bi morala da se osloni na ad-hoc alate za izvještavanje, jer sistematski pristup (npr. redovni izvještaji o napretku po EU standardima, centralna CEF projektna baza podataka) još nije uspostavljen. Svaki od ovih nedostataka - nedostajuća koordinaciona jedinica, neformalizovani proces odabira i početni sistem praćenja - ukazuje na institucionalne funkcije koje tek **treba uspostaviti ili ojačati** u narednom periodu. One predstavljaju prioritetne oblasti jer čine osnovu načina na koji će Crna Gora komunicirati sa EU i interno upravljati CEF projektnim ciklusom.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Pored već navedenih strukturalnih aspekata, naša **početna analiza** ukazuje da mogu postojati kapaciteti i resursi koji zahtijevaju detaljnije razmatranje prije sljedeće verzije dokumenta. Do sada prikupljeni dokazi **ukazuju na** oblasti u kojima će možda biti potrebno dodatno unaprijediti zrelost i kadrovske kapacitete, ali će to biti provjereno kroz Procjenu potreba za obukama.

Kada je riječ o pripremi projekata, procjena tima tehničke podrške je da ključni izazov nije korišćenje eksternih konsultanata kao takvih - to je uobičajeno i ostaće neophodno - već kapacitet da se taj rad koordinira i usmjerava, kao i da se pravilno sekvencira. Resorna ministarstva i promoteri obično se oslanjaju na studije i projektna rješenja koja izrađuju eksterne firme, dok je bivši Sekretarijat Nacionalne investicione komisije, a sada Savjet za javne investicije, zajedno sa sektorskim timovima, vršio provjere nedostataka i koordinirao ulazne podatke. U praksi se pojavljuje nekoliko ponavljajućih ograničenja. Ovi faktori, u kombinaciji sa rokovima koji su uočeni u okviru WBIF saobraćajnih projekata, učinili su određene socio-ekonomske i prepreke u postupku izdavanja dozvola vidljivijim i usporili napredak od koncepta do paketa spremnog za prijavu.

Istovremeno, Crna Gora je uspjela da učestvuje u svim glavnim instrumentima EU i međunarodnih finansijskih institucija (IPA, WBIF, Svjetska banka, EBRD, EIB), dijelom i zato što mnogi od ovih okvira obezbjeđuju snažnu, programski zasnovanu tehničku pomoć, pri čemu IFI i donatori pomažu u oblikovanju i sazrijevanju projekata tokom faze pripreme. Nacionalni timovi blisko sarađuju sa ovim partnerima i imaju koristi od takve strukturirane podrške. CEF će funkcionisati drugačije: to je konkurentski, „bottom-up“ instrument u kojem projekti moraju dostići visok nivo zrelosti prije podnošenja, sa već pripremljenom dokumentacijom, dozvolama, planovima nabavki i obezbijeđenim kofinansiranjem. U narednom periodu, nadležni organi treba preciznije da utvrde koji bi dodatni ekspertski angažmani, interni kapaciteti za koordinaciju i funkcije podrške pomogli Crnoj Gori da efikasnije upravlja radom konsultanata, ranije uključi procese revizije projektne dokumentacije i planiranja i dovede fokusirani skup prioriternih projekata do potpune spremnosti za CEF.

Što se tiče funkcija usklađenosti i nadzora, slika je generalno pozitivna, ali su vidljive neke tačke pritiska. Na centralnom nivou, Služba za koordinaciju protiv prevara pri Ministarstvu finansija i jedinica za državnu pomoć u Agenciji za zaštitu konkurencije rade sa malim timovima i osjeteće povećanje svog radnog opterećenja kako broj i veličina projekata finansiranih iz EU fondova raste. Sa strane sprovođenja, nekoliko crnogorskih institucija zaduženih za implementaciju i praćenje projekata suočava se sa ograničenjima povezanim sa nedovoljnim kadrom, čestim promjenama osoblja i potrebom za koordinacijom među mnogim akterima. Posebno u sektoru saobraćaja, neke državne kompanije, kao što je Željeznička infrastruktura Crne Gore, posluju pod strogim finansijskim i tehničkim uslovima i uglavnom se fokusiraju na osnovno održavanje, što ostavlja manje prostora za pripremu i upravljanje velikim, složenim investicionim projektima. Ovo nisu systemske slabosti, ali ukazuju na to da će, pored usklađivanja zakonodavstva i procedura, Crna Gora morati da nastavi sa jačanjem kapaciteta za koordinaciju, komunikaciju i upravljanje projektima u ministarstvima, izvršnim organima i nadzornim institucijama kako bi mogli zajednički da



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

rukovode većim obimom operacija finansiranih iz Instrumenta za povezivanje Evrope i drugih fondova EU.

U oblasti **javnih nabavki**, iako je pravni okvir usklađen, kapaciteti u različitim institucijama mogu biti **neujednačeni** za složene međunarodne tendere. Kroz projekat tehničke podrške će mapirati gdje bi ciljane mjere podrške (šabloni, kratke radionice, kriterijumi za prethodnu provjeru) donijele najveću korist i predložiti proporcionalne mjere.

U pogledu **nacionalnog kofinansiranja**, procedure za CEF još nijesu formalizovane, što je očekivano u ovoj fazi. Ministarstvo finansija već koordinira kofinansiranje EU grantova; tokom implementacije Mape puta će se razraditi praktičan pristup (na primjer, posebna budžetska linija i šablon pisma o finansiranju) kako bi buduće CEF aplikacije od početka mogle da dokažu vjerodostojno nacionalno učešće u finansiranju.

Ukratko, **institucionalna osnova postoji** i postoji relevantno iskustvo na koje se može osloniti. Navedene stavke predstavljaju **oblasti koje treba dodatno sagledati**, a ne konačne zaključke. Kako se sprovođenje bude odvijalo, podaci iz praćenja i Procjena potreba za obukama potvrdiće ovu sliku i, gdje bude potrebno, pokrenuti ciljano i ograničeno prilagođavanje u kadrovima, procedurama i alatima.

Treba naglasiti da je ovaj pregled stanja **zasnovan prvenstveno na dostupnoj dokumentaciji i inputima aktera**, dok je dodatna neposredna evaluacija planirana. Procjena je, gdje god je bilo moguće, označila takva područja. Uprkos određenim ograničenjima, analiza pruža pouzdanu početnu sliku „trenutnog stanja“. Ona ističe i **snage na koje se Crna Gora može osloniti** - poput iskusnog kadra, postojećih mehanizama koordinacije kao što su CPI/SPP i sistema IPA projekata koji funkcioniše - kao i ključne praznine koje treba popuniti - uključujući uspostavljanje CEF koordinacione jedinice, formalizovanje procesa procjene i praćenja i jačanje ključnih nadzornih funkcija. Ova osnova postavlja temelje za sljedeći odjeljak Mape puta, koji će opisati ciljano stanje („kako treba da bude“) i mjere potrebne za prelazak iz sadašnje situacije ka punoj spremnosti za učešće u CEF-u.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Odjeljak 4: Mapiranje budućeg stanja (situacija TO BE)

Pregled promjena koje treba postići

Nakon procjene stanja „kako je“, Crna Gora sada mora **uspostaviti nove strukture i procese kako bi ispunila zahtjeve Instrumenta za povezivanje Evrope (Connecting Europe Facility - CEF)**. Buduće „kako treba da bude“ stanje zahtijeva ciljane institucionalna unapređenja, jasnije procedure i ojačane kadrovske kapacitete radi popunjavanja utvrđenih praznina. Suštinski, Crna Gora treba da uspostavi ili ojača nekoliko ključnih funkcija - od nacionalne koordinacije i procjene projekata do praćenja, izvještavanja i usklađenosti - kako bi mogla efikasno da učestvuje u CEF-u. Ovaj odjeljak daje pregled onoga što treba uspostaviti, unaprijediti ili restrukturirati, naglašavajući **razliku između postojećih kapaciteta i zahtjeva CEF-a**. Takođe se oslanja na **dobre prakse država članica EU** da ilustruje kako se ove funkcije mogu uspješno organizovati i ukazuje na to da zahtjevi CEF-a prevazilaze okvire IPA ili WBIF procedura, čime se nameće potreba za prilagođavanjem pristupa u Crnoj Gori.

Novi strukturni, proceduralni i kadrovski zahtjevi

Nacionalna CEF koordinaciona funkcija: Potreban je namjenski **nacionalni koordinacioni mehanizam** koji će služiti kao **CEF Kontakt tačka** Crne Gore i nadgledati sve aktivnosti povezane sa CEF-om. Prema CEF pravilima, svaka država učesnica imenuje Nacionalnu kontakt tačku koja komunicira sa Evropskom komisijom, pomaže aplikantima i obezbjeđuje prethodnu saglasnost države za projektne predloge.

Crna Gora trenutno nema takvu jedinicu (kao država koja nije članica EU, nije bila u obavezi da je uspostavi do sada). U narednom periodu, Vlada treba da **uspostavi manju CEF Koordinacionu kancelariju ili da odredi zvaničnog CEF Koordinatora** (konačna institucionalna pripadnost je u fazi potvrde - može biti smještena u Ministarstvu saobraćaja ili u Ministarstvu evropskih poslova/NIPAC) koji bi djelovao kao jedinstvena nacionalna kontakt tačka za CEF. Ova koordinaciona funkcija će **distribuirati informacije o CEF pozivima, usmjeravati potencijalne aplikante, obezbjeđivati usklađenost predloga sa nacionalnim prioritetima i rukovati potrebnim državnim odobrenjem** za svaku aplikaciju. Takođe će sazivati međusektorsku radnu grupu (saobraćaj, energetika, digitalni sektor, finansije, evropski poslovi) radi koordinacije više-sektorskih projekata i razmjene informacija o CEF mogućnostima.

Kadrovi: Koordinaciona kancelarija treba da ima **Nacionalnog CEF Koordinatora** i nekoliko stručnih službenika sa znanjem o EU procedurama. Ovi službenici će sarađivati sa resornim ministarstvima i promoterima projekata, pružajući podršku tokom procesa prijave i praćenja realizacije. Trenutno ova funkcija predstavlja prazninu - pregovaračka grupa za Poglavlje 21 neformalno okuplja osoblje iz saobraćaja i evropskih poslova, ali ne postoji stalna CEF jedinica. Uspostavljanje ove funkcije stoga je jedan od prioriternih zadataka (uz potrebu da se precizira institucija nosilac).

Razvoj projektne liste i priprema projekata. Uspješno učešće u CEF-u za javne promotere počinje stabilnom listom zrelih i strateških projekata. Jedinstvena lista prioriternih projekata



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

(Single Project Pipeline - SPP) treba da se redovno ažurira i usklađuje sa TEN-T, a gdje je primjenjivo, i TEN-E prioritetima, kao i sa očekivanim CEF mogućnostima. Za javne projekte koji bi se finansirali iz kohezije komponente (kada postane dostupna) ili iz opšte komponente uz učešće državnog kofinansiranja, javni promotori moraju da planiraju unaprijed: studije izvodljivosti, analizu troškova i koristi, ekološke saglasnosti, dozvole i realistične planove realizacije. Svako resorno ministarstvo treba imenovati kontakt osobe koje će generisati ideje projekata i voditi dokumentaciju do nivoa „spremno za aplikaciju“. Paralelno, država treba da omogući i privatnim promoterima učešće u pozivima iz opšte komponente: pravovremeno objavljivanje informacija o pozivima, jasno vođenje kroz nacionalne zahtjeve i održavanje jednostavnog nacionalnog registra planiranih prijava. Privatni promotori sami pripremaju studije i finansiranje; uloga države je pretežno u potvrđivanju podobnosti i strateške usklađenosti i izdavanju odobrenja države učesnice, a ne u finansiranju ili razvoju njihovih predloga.

Procjena projekata predloga i odobravanje. Instrument CEF funkcioniše kroz konkurentne pozive na nivou EU. Projektni predlozi javnog sektora koji zahtijevaju državna sredstva moraju proći kroz kompletnu nacionalnu procjenu i prioritizaciju prije odobravanja, jer se takvi projekti nadmeću za ograničen nacionalni budžet. Struktuirani odbor treba da provjeri usklađenost sa politikama i TEN-T, zrelost, novčanu vrijednost, izvodljivost i potvrđeno kofinansiranje, a zatim rangira i odobri samo one projekte koje država može vjerodostojno podržati. Nasuprot tome, predlozi privatnog sektora za opštu komponentu obično ne traže državna sredstva. Za njih je uloga države da izda odobrenje za podnošenje: provjeriti osnovnu podobnost, stratešku usklađenost i nepostojanje konflikta sa javnim planovima, a zatim izdati odobrenje države učesnice bez rangiranja i bez selekcije zasnovane na budžetu. U oba slučaja, formalno odobrenje države učesnice je obavezno, ali se dubina nacionalne procjene razlikuje: detaljna i budžetski ograničena za javne projekte; pojednostavljena i neselektivna za projekte privatnog sektora.

Kofinansiranje i finansijsko upravljanje. Za CEF projekte javnog sektora, Crna Gora mora unaprijed planirati i obezbijediti nacionalno učešće, integrisati ga u Srednjoročni okvir izdavanja (MTEF), i izdavati projektno-specifična pisma o finansiranju sa jasno navedenim izvorima (budžet i/ili krediti). Pravila finansijske kontrole, spremnosti za reviziju i izvještavanja treba od prvog dana uskladiti sa EU zahtjevima. Za CEF projekte privatnog sektora, kofinansiranje iznad granta obezbjeđuje sam aplikant, pa nije potrebna alokacija državnog budžeta; uloga države se svodi na vođenje evidencija radi izvještavanja prema EU. Ova razlika treba se odraziti kroz dva interna toka: budžetski tok za javne predloge i tok bez budžeta za privatne predloge, a oba se konverguju u jednoj tački - izdavanju odobrenja države učesnice prije podnošenja aplikacije.

Praćenje, izvještavanje i nadzor nad sprovođenjem: Kada CEF projekti počnu sa sprovođenjem, Crna Gora mora biti spremna da **ispuni nove obaveze u praćenju i izvještavanju**. CEF projekti se sprovode putem direktnih sporazuma sa Agencijom za klimatsku, infrastrukturu i životnu sredinu (CINEA) i zahtijevaju redovne izvještaje o napretku, praćenje učinka i završne izvještaje u skladu sa EU standardima. Da bi se ovo obezbijedilo, buduće stanje treba da uključi **centralizovan sistem za praćenje i izvještavanje** o projektima



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

finansiranim iz EU. Crna Gora već planira uvođenje elektronskog informacionog sistema za praćenje EU fondova, koji se može proširiti i na CEF projekte. **Proceduralno**, svaki CEF javni projekat treba da ima **Jedinicu za sprovođenje projekta (PIU)** u okviru implementacione institucije (npr. u nacionalnom preduzeću za puteve, preduzeću za željezničku infrastrukturu itd.), koja će biti odgovorna za svakodnevno upravljanje projektom i interno praćenje. Te PIU jedinice će dostavljati podatke **centralnoj CEF jedinici za praćenje** - najvjerovatnije u CEF Koordinacionoj kancelariji ili u NIPAC/Ministarstvu evropskih poslova - koja će sastavljati izvještaje o napretku i obezbjeđivati poštovanje rokova izvještavanja.

Kadrovski aspekt: Crna Gora će morati da imenuje **službenike** koji razumiju izvještajni okvir CEF-a zasnovan na rezultatima. Ovo bi moglo zahtijevati proširenje postojećeg tima za praćenje u NIPAC kancelariji (koji trenutno prati IPA/WBIF projekte). Obuka je ključna kako bi osoblje moglo da priprema **polugodišnje izvještaje o napretku i završne izvještaje** koje očekuje Evropska komisija. Takođe se preporučuje organizovanje **periodičnih revizija CEF projekata** (po uzoru na nadzorne odbore za EU fondove) na kojima akteri razmatraju status projekata - pristup koji je već uobičajen u pojedinim državama članicama. Ukratko, kapaciteti Crne Gore za praćenje i izvještavanje moraju biti ojačani kako bi se obezbijedilo **pravovremeno i tačno praćenje sprovođenja CEF projekata**, što zauzvrat jača povjerenje upravljačkih struktura EU.

Funkcije usklađenosti, revizije i nadzora

Projekti finansirani iz CEF-a, kao i drugi EU programi, nose jasna očekivanja u oblastima javnih nabavki, konkurencije (državna pomoć), borbe protiv prevara i transparentnosti. Crna Gora već ima ključne institucije u ovim oblastima - Direktor za javne nabavke i nezavisno tijelo za kontrolu postupaka javnih nabavki, nadležni organ za državnu pomoć (APC), AFCOS, jedinice unutrašnje revizije unutar ministarstava i implementacionih tijela i Državnu revizorsku instituciju - i ove institucije već rade u okviru IPA/WBIF. Sve zajedno, ovo čini čvrstu osnovu za nadgledanje CEF investicija.

Kako operacije CEF-a budu počinjale, obim i kontrola aktivnosti finansiranih od strane EU će se povećati. Iz tog razloga, na nacionalnom nivou će se obezbijediti revizija kroz postojeću revizorsku arhitekturu:

- Jedinice interne revizije će pregledati korišćenje CEF sredstava u svojim resornim ministarstvima i institucijama za sprovođenje kao dio svojih redovnih revizorskih planova;
- Državna revizorska institucija će uključiti aktivnosti vezane za CEF u svoj radni program i sprovoditi finansijske i revizije učinka u skladu sa nacionalnom praksom;
- AFCOS će nastaviti saradnju sa OLAF-om i koordinisati postupanje u slučaju bilo kakvih sumnji na nepravilnosti ili prevare

Ciljana poboljšanja i dalje mogu biti korisna — kao što je kratka bilješka o nepravilnostima i smjernicama za reviziju za CEF, jasniji tok eskalacije između AFCOS-a, interne revizije i SAI-a, obuka za subjekte koji upravljaju velikim tenderima, i bolja povezanost podataka između



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

revizorskih i kontrolnih tijela —ona bi se nadovezivala na postojeći sistem Crne Gore, ali ga ne bi zamjenjivala. Jačanje AFCOS-a, koordinacija revizije i postupanja sa nepravilnostima na ovaj način će doprinijeti i izvještavanju Crne Gore o mjerama protiv korupcije u okviru Poglavlja 21.

Javne nabavke

Zakon je usklađen sa direktivama EU i e-nabavke su uvedene, što je pozitivno. Kako složeniji i veći tenderi budu stizali, **pojednim ugovornim organima i organima sprovođenja može biti potrebna dodatna podrška** - npr. jednostavan standardizovani tenderski paket, kratke radionice za članove evaluacionih komisija i menadžere ugovora, te imenovani službenici za nabavke kod glavnih promotera (putevi, željeznica, luke, prenosna i distributivna mreža). Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki već postupa po žalbama; ako složenost predmeta poraste, Tim projekta tehničke podrške može razmotriti **ciljane, blage mjere** (npr. pristup tehničkim procjenjivačima, brže zakazivanje) kako bi odluke ostale blagovremene. Ove opcije će se razmotriti sa institucijama i prilagoditi obimu tokom sprovođenja, koristeći postojeće koordinacione forume.

Usklađenost sa pravilima o državnoj pomoći

CEF projekti u saobraćaju i energetici ponekad uključuju javnu podršku. Agencija za zaštitu konkurencije (APC) obavlja funkciju kontrole i ima iskustva u ocjeni državne pomoći; međutim, procedure će možda morati postati predvidljivije i transparentnije za promotere projekata kako aktivnost CEF-a bude rasla. To ilustruju prethodni željeznički projekti u Crnoj Gori, uključujući nabavku voznog parka, gdje je sprovođenje bilo odloženo zbog čekanja na odobrenje APC-a i pitanja o implikacijama državne pomoći u vezi sa obimnim državnim garancijama. Potencijalna poboljšanja u okviru niskog opterećenja uključuju kratku smjernicu za infrastrukturne šeme (tipologije, sigurne luke, kada poslati preliminarno obavještenje), jednostavnu fazu preliminarne provjere u javnom toku odobravanja, i kratku obuku za službenike u resornim ministarstvima. Konačni paket će biti usaglašen sa APC-om i partnerima, uzimajući u obzir pristupne obaveze Crne Gore i svakodnevnu izvodljivost, a zatim će biti sproveden kroz interna uputstva i obuke.

Sprečavanje prevara i revizija

AFCOS je uspostavljen i sarađuje sa OLAF-om u okviru IPA programa. Sa CEF-om i drugim EU instrumentima finansiranja, **obim predmeta i učestalost izvještavanja mogu porasti**. Kratkoročne opcije koje je potrebno razmotriti sa Ministarstvom finansija uključuju: izradu priručnika o nepravilnostima za Instrument za povezivanje Evrope (CEF), usaglašavanje **jasnog toka eskalacije** i planiranje ciljane obuke o integritetu za javne promotore koji će najvjerojatnije sprovoditi velike tendere. Ukoliko se očekivani obim posla pokaže opravdanim, razmotriće se **umjerena prilagođavanja kadrovskih kapaciteta**, kao i unapređenje razmjene podataka sa Državnom revizorskom institucijom i evropskim tužiocima. Ove mjere biće definisane u odgovarajućem obimu kada bude na raspolaganju potpuna evidencija.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Prigovori i transparentnost.

Iako Evropska komisija donosi odluke o izboru CEF projekata, korisno je imati **jednostavne nacionalne kanale** za pojašnjenja u vezi sa ishodima odobravanja i za pristup informacijama. Predlažu se dvije finansijski manje zahtjevne mjere za konsultacije: (i) kratak, pisani **korak povratne informacije** za javne predloge nakon nacionalnih odluka o odobravanju; i (ii) **jedinstvena javna web-stranica** koja prikazuje CEF pozive, odobrene javne projekte i prihvaćene privatne prijave, uz kontakt e-mail i kratak zapis „kako funkcionise odobrenje države članice“. Za sporove u fazi sprovođenja primjenjuju se postojeći mehanizmi (tijelo za kontrolu postupaka javnih nabavki za javne tendere; procesi utvrđeni grant-ugovorima za privatne korisnike). Tim projekta tehničke podrške će takođe razmotriti održavanje jedne ili dvije **informativne sesije** po svakoj fazi poziva, kako bi potencijalni aplikanti razumjeli rokove, očekivanja, kao i gdje mogu dobiti podršku.

Naredni koraci.

Gore navedene tačke ukazuju na prioritetne oblasti kojima treba posvetiti pažnju kako se obim CEF aktivnosti bude povećavao. One će, gdje je to opravdano, biti preusmjerene u jednostavne, praktične mjere poput kratkih smjernica, standardnih šablona ili ciljane obuke, koristeći okvir aktivnosti iz Odjeljka 5.

Zahtjevi CEF-a u odnosu na praksu IPA/WBIF

Važno je uočiti da se **zahtjevi CEF-a razlikuju od onih u okviru IPA i WBIF instrumenata**, sa kojima se Crna Gora do sada susretala. Ove razlike objašnjavaju zbog čega su nove strukture i kapaciteti navedeni gore neophodni. Ključne razlike uključuju sljedeće:

- **Otvoreni, konkurentni pozivi:** CEF funkcionise kroz otvorene pozive za podnošenje projektnih predloga na nivou EU, što znači da će se crnogorski projekti takmičiti sa projektima iz država članica EU. Ovo se razlikuje od IPA nacionalnih programa (gdje se sredstva dodjeljuju Crnoj Gori kroz unaprijed dogovorene projekte) i WBIF poziva koji su ograničeni na zemlje Zapadnog Balkana i koordinisani kroz NIPAC. U okviru WBIF-a, projektne predloge podnosi Nacionalni IPA koordinator i oni se razmatraju u regionalnom okviru, dok se u okviru CEF-a bilo koji podobni subjekat (npr. agencija ili preduzeće iz oblasti saobraćaja) može direktno prijaviti na CINEA-in poziv, pod uslovom da ima **odobrenje države članice**. Stoga Crna Gora mora preći sa internog, vladinog modela podnošenja predloga na **eksterno konkurentan pristup**, što zahtijeva snažniju pripremu projekata i nacionalnu predselekciju kako bi se osiguralo da samo najkvalitetniji projekti budu upućeni dalje.
- **Odobrenje države članice:** Svaka CEF aplikacija mora sadržavati potvrdu države da je projekat u skladu sa nacionalnim planovima i da ima odobrenje Vlade. U praksi, **države članice često rangiraju i odobravaju CEF projektne predloge javnog sektora kroz svoja ministarstva saobraćaja ili finansija prije podnošenja**. Za Crnu Goru, ovo predstavlja novu obavezu - u okviru IPA/WBIF procesa, odobrenje države je implicitno (jer sama Vlada preko NIPAC-a obično podnosi projekte), dok će u okviru CEF-a ovaj



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

proces biti formalizovan kroz CEF Kontakt tačku i nacionalni odbor za procjenu. Crnogorska administracija će morati da izdaje pisma ili obrasce o odobrenju za svaki projektni predlog i da predstavlja odobrene projekte u CEF Komitetu na nivou EU. Ovo zahtijeva viši nivo međuresorne koordinacije i veću jasnoću u vezi sa nadležnostima u donošenju odluka nego što je slučaj u trenutnim IPA procesima.

- **Evaluacija i selekcija na nivou EU:** U okviru WBIF-a, nakon nacionalnog podnošenja, javni **projekti se ocjenjuju od strane komiteta finansijera (Evropska komisija, EIB, EBRD itd.) i odobravaju u Upravnom odboru WBIF-a** - proces koji je, iako zahtjevan, prilagođen kontekstu Zapadnog Balkana. IPA projekti se često biraju kroz pregovarački proces programiranja sa Evropskom komisijom. Nasuprot tome, **CEF projektne predloge (privatne i javne) ocjenjuju spoljni eksperti i Evropska komisija (preko CINEA)** isključivo na osnovu zasluga i usklađenosti sa EU kriterijumima. Konačnu odluku o odabiru projekata donosi Evropska komisija, a ne crnogorske vlasti. To znači da Crna Gora ne može računati na diplomatske ili političke faktore da bi projekat bio odobren - mora **dostići kvalitet projektnih predloga država članica EU**. Nacionalna uloga se time pomjera ka osiguravanju konkurentnosti predloga (kroz dobru pripremu i nacionalnu verifikaciju), a ne ka modelu WBIF-a koji podrazumijeva suodlučivanje o alokacijama.
- **Veći zahtjevi u pogledu zrelosti projekata:** CEF finansira projekte koji su u pravilu spremni za početak realizacije (ili barem za pokretanje nabavki) - dakle **projekte visoke zrelosti sa završenim studijama i dozvolama**. WBIF često finansira **pripremu projekta** (tehničku pomoć za izradu studija) i daje investicione grantove obično uz kreditne aranžmane, te može tolerisati projekte u ranoj fazi jer međunarodne finansijske institucije pomažu njihov razvoj. IPA je takođe finansirala mnoge aktivnosti izgradnje kapaciteta ili rane radove. U CEF okvir Crna Gora ulazi sa očekivanjem da će **projekti imati visok nivo spremnosti** (studija izvodljivosti, projekat i ekološko odobrenje idealno završeno). Zato se u Mapi puta naglašava potreba za uspostavljanjem mehanizma za pripremu projekata i sprovođenjem formalnih analiza nedostajuće dokumentacije. Trenutna lista projekata u Crnoj Gori ima različite nivoe zrelosti - to se mora unaprijediti kako bi do trenutka prijave projekti mogli **pokazati uvjerljive rokove i uticaje**. Ukratko, ono što bi moglo biti prihvaćeno kao „projekat u listi“ u okviru IPA programa, možda neće biti **spremno za CEF bez dodatnog rada**.
- **Strožiji zahtjevi za izvještavanje i odgovornost:** Kao **instrument pod direktnim upravljanjem EU**, CEF nameće stroge rokove izvještavanja i indikatore učinka koje korisnik mora ispuniti da bi primio sredstva. WBIF grantovi, kojima upravlja WBIF Sekretarijat ili IFI institucije, zahtijevaju izvještavanje, ali često preko posrednika (IFI), dok se IPA programi prate u NIPAC-u uz nadzor Komisije. U CEF kontekstu, crnogorski subjekti će **direktno izvještavati CINEA** o napretku, finansijskom izvršenju i rezultatima. Isplata CEF sredstava može biti uslovljena ispunjenjem prekretnica. Pored toga, **EU revizije i kontrole** su neposrednije: OLAF može direktno istraživati sumnje u prevare, a Evropski revizorski sud može uključiti CEF projekte u svoj nadzor. Iako crnogorski sistemi (AFCOS, državna revizija itd.) generalno pokrivaju EU fondove, obim



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

i učestalost ovakvog nadzora će se povećati sa CEF-om. Zbog toga, država mora usvojiti proaktivniji pristup usklađenosti - osigurati urednu projektnu dokumentaciju, potpuno usklađene postupke javnih nabavki i brzo prijavljivanje i rješavanje nepravilnosti. Ovaj nivo pažnje prevazilazi uobičajenu praksu u okviru IPA ili WBIF programa, gdje je broj projekata bio manji, a podrška Komisije ili IFI institucija značajnija.

- U okviru WBIF-a su identifikovani osnovni uzroci kašnjenja u sazrijevanju velikih projekata: i) nekonkurentni i previše zahtjevni uslovi preliminarog projektovanja, ii) previše složene procedure za geotehnička i druga terenska ispitivanja i iii) višestruka ponavljanja između revizora projektna dokumentacije i projektanta. Ova rješenja, nažalost, nijesu usklađena sa međunarodnim standardima i nose rizik neefikasnog korišćenja sredstava i dupliciranja posla, kao i odlaganja projekata. Procjena, potreba za reformom i ponovno definisanje zakonodavnih rješenja u ovoj oblasti treba hitno nastaviti.

Zahtjevi CEF-a u odnosu na praksu CBC programa

Zahtjevi CEF-a imaju sličnosti, ali i razlike u odnosu na programe prekogranične saradnje (Cross-Border Cooperation - CBC) u kojima je Crna Gora učestvovala.

- Institucionalne uloge i podnošenje projektnih predloga: CEF funkcioniše kroz otvorene, visokokonkurentne pozive na nivou EU, što znači da se crnogorski predlozi direktno takmiče sa predlozima država članica EU. Ovo se razlikuje od CBC programa, gdje su pozivi ograničeni na određene pogranične regione ili bilateralna partnerstva, čime se smanjuje konkurentski okvir. U okviru CEF-a, svaki podobni subjekat (javni ili privatni) može direktno podnijeti projektni predlog Izvršnoj agenciji za klimu, infrastrukturu i životnu sredinu (CINEA), ali mora obezbijediti zvanično odobrenje Vlade za predlog. CBC projekte u pravilu pokreću lokalni ili regionalni subjekti iz svake zemlje učesnice, uz obavezne prekogranične partnere – svaki projekat mora imati najmanje jednog partnera iz svake zemlje i mora biti zajednički pripremljen i zajednički sproveden. Crna Gora mora preći sa kooperativnijeg, lokalno koordinisanog modela selekcije projekata karakterističnog za CBC, na eksterno vođen, na zaslugama zasnovan model selekcije, obezbjeđujući da se za CEF takmičenje kandiduju samo najjači projekti, usklađeni sa EU prioritetima. Ovo može predstavljati izazov za Crnu Goru u pogledu zrelosti projekata i njihove komplementarnosti sa ulaganjima predviđenim nacionalnim planovima.
- Standardi sprovođenja i odgovornost: Nakon odobrenja, projekti finansirani iz CEF-a podliježu nadzoru i zahtjevima učinka na nivou EU. CEF pretežno finansira velike infrastrukturne ili mrežne projekte koji su spremni za investiciju - od predloga se očekuje da imaju završene studije, projekte i dozvole kako bi nabavke ili radovi mogli početi ubrzo nakon dodjele granta. CBC programi često finansiraju projekte manjeg obima (uključujući „meke“ projekte poput obuka ili kulturne razmjene, te ograničenu infrastrukturu), dok im je primarna funkcija podsticanje prekogranične saradnje.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Izvršavanje i finansijsko upravljanje takođe se razlikuju. Kod CBC grantova, projektni partneri izvještaje o napretku i troškovima dostavljaju Upravljačkom tijelu programa putem Zajedničkog tehničkog sekretarijata. U okviru CEF-a, crnogorski korisnici će izvještavati direktno CINEA-i i moraće ispunjavati prekretnice i ciljne rezultate da bi primili sredstva. Nadzor CEF-a smatra se neposrednijim i intenzivnijim. Ukratko, za razliku od kooperativne i regionalno upravljane prirode CBC programa, CEF uvodi centralizovaniji, na učinku zasnovan okvir - cilj ove Mape puta jeste da pomogne Crnoj Gori da unaprijedi standarde pripreme projekata i unutrašnjeg nadzora kako bi bila uspješna u ovom okruženju.

U suštini, **CEF donosi snažniji konkurentski pritisak, veće zahtjeve u pogledu spremnosti i intenzivniji nadzor EU**. Crna Gora već posjeduje značajno iskustvo i uspostavljene mehanizme usklađenosti, ali ova Mapa puta usmjerena je na unapređenje unutrašnjih procesa kako bi se ispunili novi standardi. Mnogi postojeći elementi iz iskustva IPA/WBIF/CBC mogu se ponovo koristiti - npr. pristup Jedinstvenoj listi prioriternih projekata, zakoni o javnim nabavkama usklađeni sa EU, sistem AFCOS-a za borbu protiv prevara - ali je potrebno njihovo **proširivanje, ubrzavanje ili dodjeljivanje novih formalnih uloga** u kontekstu CEF-a. Sljedeće matrice (tabele) pomažu da se ove promjene jasnije sagledaju kroz rezime: (a) novih CEF funkcija koje su potrebne naspram postojećih praznina, (b) odabranih dobrih praksi država članica EU u upravljanju CEF-om, i (c) poređenja životnog ciklusa projekata pod WBIF/IPA u odnosu na CEF. One će usmjeriti plan aktivnosti u sljedećem odjeljku.

Dobre prakse država članica EU

Države članice EU (posebno one koje su se nedavno pridružile EU i morale brzo da ojačaju kapacitete za CEF i Kohezioni fond) nude **korisne modele** za organizaciju CEF procesa. Nekoliko praksi se izdvaja u oblastima **selekcije projekata, koordinacije, izvještavanja i izgradnje kapaciteta**, a koje su posebno relevantne za Crnu Goru:

- **Nacionalni odbori za selekciju projekata:** Mnoge zemlje koriste formalne odbore za procjenu kako bi **nacionalno prioritetizovale CEF predloge**. Na primjer, u pojedinim državama članicama **odbor kojim rukovodi Ministarstvo saobraćaja rangira projekte** prije podnošenja, obezbjeđujući da samo odobreni projekti sa visokim kvalitetom idu dalje. Na sastancima EU nivoa, u okviru CEF Koordinacionog komiteta, nacionalni predstavnici predstavljaju ove liste odobrenih projekata, što pokazuje važnost jasne nacionalne procedure selekcije. Ova praksa višekriterijumske procjene odražava pristup korišćen u okviru strukturnih fondova EU i sprečava upućivanje „nezrelih“ projekata u konkurenciju na EU nivou.
- **Imenovani CEF koordinatori:** Sve države EU imaju određenu CEF kontakt tačku, ali se organizaciona rješenja razlikuju. **Austrija**, na primjer, smješta svoje kontakt osobe za CEF transport u Savezno ministarstvo za klimatske akcije, koje pokriva sve vidove saobraćaja. **Belgija**, kao federalna država, čak imenuje kontakt tačke po regionima (flamanskom, valonskom i briselskom), pored federalnog nivoa. **Zajednički element je**



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

postojanje specifične jedinice ili osobe koja je zvanično odgovorna za CEF, djelujući kao nacionalna veza sa Komisijom i kao služba podrške za aplikante. Ovaj „one-stop-shop“ pristup pokazao se efikasnim - pomaže aplikantima da se snađu u složenom procesu i obezbjeđuje dosljednu komunikaciju. *Crna Gora može primijeniti sličan model tako što će jasno odrediti jedinicu koja će imati mandat i resurse za koordinaciju CEF procesa između sektora.*

- **Sistemi za praćenje i izvještavanje:** Dobra praksa u državama EU podrazumijeva integrisanje praćenja CEF projekata u šire nacionalne sisteme za praćenje projekata finansiranih iz EU fondova. Primjer je **Slovenija**, čije **Ministarstvo infrastrukture pažljivo prati CEF transportne projekte koje sprovodi njena agencija za autoputeve**, uz redovne sastanke o napretku. Mnoge države članice koriste IT sisteme za praćenje projektnih prekretnica i troškova, i održavaju **sjednice nadzornih odbora** (sa uključenim akterima) radi razmatranja pitanja sprovođenja - slično praksi kod projekata iz Kohezivne politike. Poruka za Crnu Goru jeste da treba ulagati u **pouzdan MIS (sistem za upravljanje informacijama o projektima)** i institucionalizovati periodične preglede. Ovo ne samo da pomaže u održavanju dinamike projekta, već i olakšava izvještavanje prema Komisiji, jer se podaci sistematski prikupljaju. Države kandidati, uključujući Crnu Goru, već planiraju takve sisteme za druge EU fondove, a *obezbjedjivanje njihove primjene i za CEF biće od ključnog značaja.*
- **Izgradnja kapaciteta i korišćenje tehničke pomoći:** Države članice koje uspješno apsorbuju EU infrastrukturne fondove obično imaju **snažne programe izgradnje kapaciteta**. **Hrvatska**, prije i nakon pristupanja EU, primjer je dobre prakse: **intenzivno je obučavala osoblje u putnim i željezničkim kompanijama iz oblasti EU nabavki i upravljanja projektima**, kako bi se pripremila za CEF i Koheziju. Takođe je koristila tehničku pomoć (npr. kroz JASPERS ili bilateralnu podršku) radi pripreme projektne dokumentacije u skladu sa EU standardima. **Poljska i baltičke države** na sličan način su koristile savjetodavne usluge finansirane iz EU kako bi unaprijedile kvalitet svojih projektnih predloga (iako nisu navedene gore, ovo je široko dokumentovano u evaluacijama EU). Za Crnu Goru to znači da, uz strukturne promjene, treba sprovesti održiv **plan obuka** (koji će biti razrađen u narednoj Procjeni potreba za obukama). Teme treba da obuhvate izradu EU aplikacija, CEF pravila i kriterijume evaluacije, finansijsko planiranje i najbolje prakse u sprovođenju projekata. Pored toga, mogu se koristiti **mehanizmi pripreme projekata** - na primjer, sam Zapadno balkanski investicioni okvir (WBIF) pružao je tehničku pomoć za projektne studije u regionu, što Crna Gora može nastaviti da koristi radi dostizanja CEF spremnosti projekata. Primjena ovih praksi izgradnje kapaciteta obezbijediće da institucije i osoblje u Crnoj Gori mogu efikasno preuzeti nove CEF funkcije.
- **Obezbjedjivanje kofinansiranja i nacionalnog vlasništva (posebno za opšti paket):** Mnoge države članice tretiraju projekte koji se kofinansiraju iz EU kao nacionalni prioritet, obezbjeđujući domaće finansiranje i političku podršku već u ranoj fazi. Na primjer, Italija uobičajeno obezbjeđuje **50% nacionalnog kofinansiranja za svoje CEF projekte u željezničkom sektoru**, čime pokazuje posvećenost, i zahtijeva formalnu



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

potvrdu takvog finansiranja kao dio aplikacije/. Pored toga, nekoliko zemalja je uspostavilo nacionalne fondove ili budžetske mehanizme namijenjene EU projektima (što je bilo obavezno za kohezijske fondove, a korisno je i za CEF). Praksa da se za svaki projekat obezbijedi garancija ili pismo o finansiranju od Ministarstva finansija predstavlja model koji i Crna Gora može usvojiti kako bi povećala kredibilitet svojih aplikacija. To signalizira Briselu da zemlja ima „svoje u igri“ i da projekat neće stati zbog nedostatka domaćih sredstava. Takve prakse naglašavaju važnost integrisanja CEF aktivnosti sa nacionalnim budžetiranjem i tretiranjem CEF projekata kao dijela ukupne strategije javnih investicija u zemlji. Praksa da se za svaki projekat obezbijedi garancija ili pismo o finansiranju od Ministarstva finansija predstavlja model koji i Crna Gora može usvojiti kako bi povećala kredibilitet svojih aplikacija. Važno je istaći da se ovo ne odnosi isključivo na sektor saobraćaja, već je riječ o međusektorskom izazovu kada su u pitanju kapitalni investicioni projekti. Postoji konkurencija zainteresovanih investitora za obezbjeđivanje kredita i ugovora iz Kine, SAD, UAE, Mađarske itd., što prijeti da poremeti tržišne uslove i zanemari cost-benefit analize i studije izvodljivosti. Sklonost Crne Gore da ulazi u memorandume o razumijevanju ili međudržavne (G2G) sporazume sa ovakvim akterima dovodi do netransparentnih aranžmana. Time se zanemaruje dostupnost kredita pod najboljim tržišnim uslovima od strane EU finansijskih institucija, kao i dodatnih subvencija kroz donatorska sredstva EU.

Ovi primjeri pokazuju da, iako je izazov spremnosti za CEF značajan, on je upravljiv uz odgovarajuću institucionalnu postavku i učenje od drugih. Crna Gora može izabrati i prilagoditi elemente koji najbolje odgovaraju njenom kontekstu – na primjer, centralizovanu jedinicu za koordinaciju (prikladnu za malu administraciju), transparentnu metodu za selekciju projekata (oslanjajući se na svoju CPI strukturu), savremeni alat za praćenje, kao i ciljane obuke. Implementacijom ovih rješenja, zemlja neće počinjati od nule; naprotiv, sustižeće najbolje prakse EU koje su se pokazale efikasnim u maksimiziranju koristi od Instrumenta za povezivanje Evrope (CEF).

Tabele: Sljedeće tabele sumiraju ključne aspekte scenarija „budućeg stanja“ i poređenja koja su prethodno razmotrena, radi jasnoće i brze reference.

Tabela 1. CEF funkcionalni zahtjevi u odnosu na trenutno stanje u Crnoj Gori

CEF funkcionalni zahtjev	Trenutno stanje u Crnoj Gori
Formalni projektna lista usklađen sa TEN-T/CEF – Kontinuirana identifikacija i raspoređivanje prioritetnih projekata na različite EU instrumente finansiranja, održavano kroz nacionalni projektna lista.	Jedinstvena lista prioritetnih projekata(SPP) postoji u okviru Nacionalne investicione komisije i predstavlja solidnu početnu osnovu. Transportna lista je planiran za ažuriranje i digitalizaciju kroz tekući projekat tehničke pomoći. Rani komentari ukazuju na to da bi SPP imao koristi od redovnijeg ažuriranja i jačeg fokusa na TEN-T uoči CEF poziva. Procesi održavanja liste uglavnom djeluju ad hoc, bez provjere ili kategorizacije prema kompatibilnosti sa



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

	EU instrumentima finansiranja. Potreba za posvećenim vremenom ili kontakt tačkama za proaktivan razvoj liste biće procijenjena tokom implementacije mape puta
Posvećeni kapaciteti za pripremu projekata – Jedinice ili podrška za unapređenje projekata do faze „zrelosti“ (studije izvodljivosti, cost-benefit analize, dozvole)	Ministarstva i javni investitori rutinski koriste eksterne studije; interni kapaciteti za potpunu pripremu projekata variraju. Provjere nedostataka već se sprovode za SPP, ali bi mala funkcija za podršku pripremi (ili lista angažovanih eksperata na poziv) mogla pomoći u podizanju prioriternih projekata na nivo zrelosti potreban za CEF. Obim i mjesto takve podrške biće definisani kao dio sprovođenja mape puta
Strukturisani proces ocjenjivanja i selekcije – Transparentni kriterijumi, komisija za evaluaciju i potvrda projekata na visokom nivou za CEF pozive	SPP proces već obuhvata procjenu strateškog uklapanja. Za CEF, formalniji korak ocjenjivanja (multikriterijumska matrica, zapisnici komisije, akt o potvrdi) doprinio bi većoj jasnoći. Članstvo, kriterijumi i dinamika rada biće predloženi i usaglašeni kao dio sprovođenja mape puta
Nacionalna CEF kancelarija za koordinaciju (Kontakt tačka) – Centralna koordinacija i komunikacija sa EU (CINEA), usmjeravanje aplikanata i obezbjeđivanje državne potvrde.	Kao država koja nije članica EU, Crna Gora do sada nije imala potrebu za CEF kontakt tačkom. Razmatra se resorno ministarstvo i model organizacije (Ministarstvo saobraćaja ili Ministarstvo evropskih poslova); privremeno rješenje može biti uspostavljeno brzo nakon usvajanja. Konačno određivanje očekuje se u prvom ažuriranju nakon usvajanja.
Strategija kofinansiranja i obezbjeđivanje sredstava – Mehanizam za obezbjeđivanje nacionalnog učešća u finansiranju javnih CEF projekata, uz obavezu Ministarstva finansija.	Kofinansiranje EU projekata trenutno se obezbjeđuje od slučaja do slučaja. Za javne CEF projekte, jednostavna budžetska linija i obrazac pisma Ministarstva finansija pomoći će da se obezbijedi dokaz o kofinansiranju prilikom apliciranja. Parametri fiskalne izvodljivosti biće razmotreni sa Ministarstvom finansija kao dio sprovođenja mape puta
Monitoring i sistem izvještavanja – Centralizovano praćenje realizacije CEF aktivnosti i (kasnije) CEF projekata, uz redovno izvještavanje prema Evropskoj komisiji.	Postoje IPA rutine za praćenje; baza podataka o EU projektima je planirana. Kao prvi korak, privremeni alat za praćenje (Excel/SharePoint) obezbijediće mjesečne i kvartalne preglede; specifikacija za budući MIS biće pripremljena i postepeno uvedena. Interfejsi i uloge biće usaglašeni kao dio sprovođenja mape puta.
Nabavke u skladu sa EU standardima – Sposobnost	Zakon je usklađen, a e-nabavke su uspostavljene. Kapaciteti implementacionih tijela variraju kada je



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

sprovedenja velikih tendera na transparentan način, uz nadzor i mogućnost žalbi.

riječ o složenim tenderima. Podrška malog obima (model dokumentacije za tender, imenovani rukovodioci nabavki, kratka uputstva za CPI, uzroci za prethodnu reviziju kod paketa visokog rizika) biće zajednički definisana tokom implementacije mape puta. Komisija za žalbe ostaje nezavisno tijelo za rješavanje žalbi

Tabela 2. Usklađenost, integritet i transparentnost:

CEF funkcionalni zahtjev	Trenutno stanje u Crnoj Gori
Kontrola državne pomoći i konkurencije – Efikasna provjera projekata u pogledu usklađenosti sa pravilima državne pomoći, radi sprječavanja neusklađenih subvencija.	Agencija za zaštitu konkurencije (AZK) sprovodi kontrolu državne pomoći. Sa porastom CEF aktivnosti, predvidljivost za nosioce projekata može biti unaprijeđena kroz kratke smjernice za infrastrukturu, jednostavan korak pretprovjere u procesu za javni sektor i kratke obuke za službenike. Opcije za jačanje kapaciteta i organizaciju rada biće definisane kao dio sprovođenja mape puta
Sprečavanje prevara i upravljanje nepravilnostima – Aktivna AFCOS struktura i antikoruptivne mjere za EU fondove, sposobne da otkriju i prijave prevaru	AFCOS je uspostavljen i sarađuje sa OLAF-om u okviru IPA fondova. Ako se obim aktivnosti poveća kroz CEF, AFCOS bi mogao imati koristi od umjerenog jačanja kapaciteta (ažurirani priručnik za nepravilnosti sa CEF poglavljem, procedura eskalacije u roku od 48 sati, ciljane obuke o integritetu i — ako bude opravdano — dodatno osoblje). Odgovarajuća kombinacija biće utvrđena u saradnji sa Ministarstvom finansija i AFCOS-om kao dio sprovođenja mape puta.
Transparentnost i rukovanje pritužbama – Javne informacije o CEF-u i dostupni kanali za upite ili povratne informacije.	Jedinstvena javna stranica o CEF-u (pozivi, odobreni javni projekti, prihvaćene privatne prijave, kontakti) i kratak korak za dostavljanje povratnih informacija povodom odluka o potvrdi projekata u javnoj proceduri doprinijeli bi većoj jasnoći. Žalbe u vezi sa javnim nabavkama nastavljaju da se rješavaju kroz postojeću komisiju; privatni korisnici postupaju u skladu sa uslovima svojih grantova. Objavljivanje sadržaja na internetu i aktivnosti informisanja biće planirani kako se budu realizovale Aktivnosti 12–13.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Tabela 3. Poređenje WBIF/IPA i CEF procesa tokom životnog ciklusa projekta – Ova tabela upoređuje način na koji se ključne faze životnog ciklusa projekta realizuju kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (i IPA) naspram Instrumenta za povezivanje Evrope (CEF), ističući promjene kroz koje će Crna Gora morati da prođe:

Faza / Aspekt	WBIF / IPA pristup (pretpristupni kontekst)	CEF pristup (konkurentni kontekst na nivou EU)
Planiranje projekata i projektna lista Rana identifikacija projekata	Nacionalne institucije održavaju Jedinstvenu listu prioriternih projekata (SPP), kojim koordiniraju CPI/NIPAC. Projekti se identifikuju i prioritizuju interno, često sa fokusom na mogućnosti finansiranja iz IPA ili WBIF fondova. Ova lista predstavlja osnovu za pripremu predloga kada se objave pozivi.	Ne postoji lista koji je EU formalno propisala, ali se podrazumijeva oslanjanje na nacionalno planiranje. Svaka država treba da ima listu projekata usklađenih sa TEN-T mrežom kako bi iskoristila CEF pozive. U praksi, Crna Gora mora kontinuirano ažurirati svoju listu projekata kako bi odgovarala CEF kriterijumima (kao što to rade države članice EU) – ali će se promotori projekata dobrovoljno oslanjati na tu listu. Zato dobro održavana lista ostaje ključan i u uslovima otvorenih CEF poziva.
Pozivi i podnošenje aplikacija Način pozivanja i podnošenja predloga	Periodični pozivi (obično 1–2 puta godišnje) organizuju se u okviru WBIF-a. Učestvuju samo zemlje Zapadnog Balkana, a predloge centralno podnosi Nacionalni IPA koordinator (NIPAC) u ime države. Suštinski, Vlada priprema i šalje aplikacije (nakon interne provjere) ka WBIF-u. IPA programiranje takođe podrazumijeva projekte koje predlaže država, a ne otvorene pozive.	Redovni pozivi za podnošenje predloga objavljuju se od strane Evropske komisije/CINEA i otvoreni su za sve podobne zemlje (države članice EU i određene države kandidati). Pojedinačni nosioci projekata (ministarstva, javna preduzeća, privatni sektor itd.) podnose aplikacije direktno putem EU portala, ali svaka aplikacija zahtijeva odobrenje države članice. Crna Gora će morati da uspostavi proces za izdavanje takvog odobrenja za svaki predlog (kroz CEF kontakt tačku), ali sama neće slati aplikacije – to rade podnosioci, u skladu sa smjernicama poziva. Proces je,



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

		dakle, decentralizovaniji i konkurentniji, nalik grant takmičenju
Evaluacija i selekcija Način evaluacije i odabira projekata za finansiranje	Dvofazna evaluacija: Prvo, NIPAC i nacionalni akteri sprovode provjeru kvaliteta i usklađenosti sa nacionalnim prioritetima. Zatim, Grupa finansijera projekata (PFG) u okviru WBIF-a – koju čine EK, međunarodne finansijske institucije i donatori – ocjenjuje svaku aplikaciju i preporučuje projekte za odobrenje Upravnom odboru WBIF-a. Selektovanje uzima u obzir regionalnu ravnotežu i spremnost projekata, a odluke se donose kolektivno od strane članova WBIF-a. Proces odabira IPA projekata obično se zasniva na pregovorima sa Evropskom komisijom (a ne na konkurentnom bodovanju).	Nezavisna evaluacija: Nakon podnošenja, CINEA i eksterni eksperti ocjenjuju predloge prema CEF kriterijumima (npr. relevantnost, zrelost, uticaj). Projekti se takmiče na osnovu kvaliteta, međusobno i između država. Uloga države članice ograničena je na potvrđivanje strateške usklađenosti i eventualno rangiranje ako se to zatraži, ali Evropska komisija donosi konačnu odluku o odabranim projektima. Rezultati se objavljuju javno. Ovo znači da je snažan, kvalitetan predlog ključan; ne postoji nacionalna kvota. Crna Gora se mora prilagoditi ovoj objektivnoj, konkurentnoj proceduri na nivou EU — samo nacionalno odobrenje ne garantuje finansiranje.
Finansiranje i kofinansiranje Iznos grantova, nacionalno učešće i struktura finansiranja	Model kombinovanog finansiranja (blending): WBIF često obezbjeđuje investicione grantove koji se kombinuju sa kreditima EIB/EBRD ili drugih međunarodnih finansijskih institucija. Nacionalno kofinansiranje najčešće se obezbjeđuje kroz kredit (a ponekad i manji budžetski doprinos). Ne postoji zahtjev za unaprijed obezbijeđenom budžetskom linijom; umjesto toga, plan finansiranja projekta se dogovara unaprijed (grant + kredit + određeni nacionalni doprinos). IPA grantovi (bespovratna sredstva) obično	Direktno grant finansiranje: CEF dodjeljuje EU grantove (obično 20–75% vrijednosti projekta) direktno entitetu koji realizuje projekat. Nacionalno kofinansiranje (15% ili više) mora biti obezbijeđeno i očekuje se već u trenutku podnošenja aplikacije. Crna Gora će morati da pokaže da ona ili nosilac projekta ima obezbijeđena preostala sredstva (kroz budžetsku obavezu ili kreditni aranžman). Za razliku od WBIF-a, ne postoji automatska komponenta kreditnog finansiranja preko međunarodnih finansijskih institucija — Crna Gora mora sama da ugovori eventualni kredit,



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

	zahtijevaju određeni procenat nacionalnog kofinansiranja, ali se to definiše u Finansijskim sporazumima sa EU.	ponekad sa unaprijed identifikovanim finansijerima. Takođe, nakon odabira projekta potpisuje se Grant ugovor između korisnika i CINEA, kojim se definišu uslovi isplate sredstava.
Implementacija i nadzor Realizacija projekta, praćenje i revizija	Nacionalni nadzor uz podršku donatora: WBIF–finansirani projekti mogu biti realizovani od strane međunarodnih finansijskih institucija (za grantove tehničke pomoći) ili nacionalnih institucija (za investicione projekte), ali IFI vrši nadzor nad javnim nabavkama ukoliko je njihov kredit uključen. NIPAC (Ministarstvo evropskih poslova) prati ukupan napredak projekata finansiranih iz EU i izvještava Evropsku komisiju o učinku IPA programa. Revizije sprovodi nacionalna Revizorska institucija ili službe EK, u zavisnosti od modela upravljanja. Nepravilnosti se rješavaju kroz nacionalni AFCOS sistem, kao i kod IPA fondova. Generalno, upravljanje se odvija u okviru pretpristupnih struktura, pri čemu je Delegacija EU često aktivno uključena u praćenje IPA projekata.	Direktno upravljanje od strane EU i stroža kontrola: CEF projekte sprovode korisničke institucije (npr. agencije za saobraćaj) bez posredničkog upravljačkog tijela. Korisnici moraju striktno primjenjivati EU pravila o nabavkama i podležu provjerama od strane CINEA-e. Napredak se izvještava kroz formalne izvještaje Evropskoj komisiji (CINEA), najčešće na 6 ili 12 mjeseci. Nacionalni CEF koordinator prati implementaciju na nivou države, ali EK takođe prati ključne prekretnice. Svaka promjena obima ili kašnjenje mora biti prijavljena CINEA-i. Revizije i kontrole: EU tijela (OLAF, ECA) imaju direktno pravo na reviziju, a nacionalne revizorske institucije moraju sarađivati. Očekuju se snažne nacionalne mjere za sprječavanje prevara (AFCOS), kao i provjere usklađenosti (revizije nabavki, odobrenje državne pomoći) unaprijed, imajući u vidu veći nivo nadzora. Ukratko, implementacija zahtijeva kontinuirano ispunjavanje EU standarda, a odgovornost za rezultate direktno sprovodi Evropska komisija.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Odjeljak 5: Identifikacija aktivnosti

Opis aktivnosti

Ovaj odjeljak pretvara model „koji treba da bude“ u konkretne radne pakete prilagođene Crnoj Gori. Prati logiku sa dva kolosjeka: kolosjek javnog sektora za predloge koji zahtijevaju državna sredstva i kolosjek privatnog sektora za predloge finansirane od strane podnosilaca, u okviru Generalnog okvira Instrumenta za povezivanje Evrope. Neki elementi, kao što su tačna institucija nosilac, maksimalni budžeti ili detaljni profili osoblja, zahtijevaju formalne odluke Vlade; oni su označeni u tekstu kao tačke za odlučivanje i biće rješavani kroz aranžmane sprovođenja i upravljanja opisane u Odjeljku 6, umejsto kroz zasebnu prerađu ovog dokumenta. Za zemlju veličine Crne Gore, takođe je razumno maksimizovati sinergije sa drugim instrumentima finansiranja EU i međunarodnih finansijskih institucija i kombinovati resurse gdje god je to moguće (na primjer, u obuci, alatima za praćenje i podršci u pripremi projekata), tako da zajedničke strukture i timovi efikasno služe nekoliko programa. Akcije navedene ovdje predstavljaju dogovoreni okvir za izgradnju kapaciteta Okvirnog programa za izgradnju kapaciteta za Instrument za povezivanje Evrope i biće smjernice za rad do 2027. godine, uz periodičnu reviziju tokom implementacije kako bi se osiguralo korišćenje ovih sinergija i da sistem ostane proporcionalan i efikasan.

1) Uspostaviti nacionalnu funkciju za CEF koordinaciju

Formirati malu kancelariju za koordinaciju (resorno ministarstvo biće određeno) sa jednim koordinatorom i malim timom koji pokriva aplikacije, praćenje/izvještavanje i finansije/usklađenost. Donijeti ministarsku odluku, izraditi opis poslova, uspostaviti jedinstvenu nacionalnu e-adresu, kalendar poziva i kratko uputstvo o odobrenjima države članice za javne i privatne aplikante. Institucija domaćin i tačan broj izvršilaca (FTE) biće određeni odlukom Vlade tokom implementacije.

2) Formalizovati procedure za odobrenje države članice (dvije linije)

Usvojiti kratku Standardnu operativnu proceduru (SOP) koja jasno razlikuje:

- **Javnu liniju:** puna evaluacija i prioritizacija prije izdavanja državne potvrde.
- **Privatnu liniju:** ubrzana potvrda podobnosti i strateškog uklapanja, bez selekcije zasnovane na budžetu

Isporuke: kontrolna lista na jednoj stranici za svaku liniju, obrasci za odobrenje, ciljne vrijednosti za rokove pružanja usluga (npr. pet radnih dana za odobrenja u privatnoj liniji). Tačni rokovi biće definisani od strane Koordinacione kancelarije u dogovoru sa resornim ministarstvima i objavljeni u SOP dokumentima.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

3) Pokrenuti nacionalnu komisiju za ocjenjivanje javnih predloga

Formirati mali međuresorni odbor (saobraćaj, pomorstvo, energetika, javni radovi, finansije, ekonomija i evropska pitanja) uz obezbijeđenu sekretarijatsku podršku. Usvojiti evaluacionu matricu (relevantnost za TEN-T, zrelost, odnos vrijednosti i troškova, izvodljivost, obezbijeđeno sufinansiranje). Pripremati rangirane bilješke o odobrenju za svaki poziv i voditi arhivu koja je predmet revizije. Sastav odbora po imenima i predsjedavajući biće određeni odlukom Vlade i zabilježeni u aktu o osnivanju.

4) Ažurirati Jedinstvenu projektnu listu za potrebe CEF-a — dvije kategorije

Tim tehničke podrške će upravljati SPP-om kroz dvije klase projekata, kako bi portfolio bio jasan i upravljiv:

- **Klasa A — Spremno za podnošenje (CEF-ready)**
Projekti koji već ispunjavaju sve uslove zrelosti i usklađenosti i mogu biti poslani na CEF poziv odmah nakon nacionalnog odobrenja.
- **Klasa B — U razvoju (duga lista)**
Projekti koji su strateški i usklađeni sa TEN-T/CEF, ali im je potrebno dodatno unapređenje kako bi prošli jedan ili više uslova zrelosti prije odobrenja

Pripremiti CEF-fokusirani izvod iz SPP-a sa „kapijama“ zrelosti (studije, dozvole, projektna dokumentacija, CBA, kofinansiranje). Imenovati kontakt tačku u svakom resornom ministarstvu i implementacionoj agenciji kako bi se podaci redovno ažurirali. Objaviti interne filtere spremnosti prije svakog poziva. Najnoviji izvod iz SPP-a i oznake zrelosti održavaće Savjet za javne investicije i resorna ministarstva kao „žive alate“, i mogu se po potrebi priložiti ili povezati uz ovu Mapu puta.

5) Uspostaviti lagani mehanizam za pripremu projekata (Project Preparation Facility – PPF)

Polazeći od iskustava sa tehničkom pomoći u okviru WBIF-a, PPF za CEF zahtijeva jasno institucionalno utemeljenje i, po potrebi, prilagođavanja nacionalnih procedura i zakonodavstva. U ovoj Mapi puta, PPF je definisan kao fokusirani mehanizam koji pomaže u zatvaranju nedostajuće dokumentacije (studije izvodljivosti, cost–benefit analiza, ekološka i dozvolna dokumentacija, projektovanje) za ograničen broj prioriternih javnih projekata u svakom ciklusu poziva. Ministarstvo finansija i resorna ministarstva procijenice institucionalne opcije, pravne implikacije i budžetska rješenja, standardizovati šablone ToR-ova i kontrolne liste dokumentacije, a zatim odlučiti o najprikladnijem modelu funkcionisanja PPF-a, u skladu sa tekućim reformama upravljanja javnim investicijama i javnih finansija (PFM). Vlada će definisati budžet i proceduru javnih nabavki nakon systemske analize sprovedene u saradnji sa Ministarstvom finansija i resornim ministarstvima, u skladu sa aktuelnim reformama.

Dizajn PPF-a biće u potpunosti usklađen sa novom nacionalnom metodologijom za ocjenjivanje projekata i nacionalnim kapitalnim projektom pipeline-om koji se razvija kroz PFM reformu, kako priprema za CEF ne bi stvorila paralelan sistem. Eventualna potreba za



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

izmjenama podzakonskih akata biće identifikovana u okviru analize, a nadležni organi će predložiti izmjene ukoliko budu potrebne..

6) Uspostaviti politiku kofinansiranja za javne projekte

Otvoriti posebnu budžetsku liniju (ili potprogram) za nacionalno učešće; pripremiti obrazac pisma Ministarstva finansija kojim se potvrđuju izvori finansiranja (budžet i/ili krediti) prilikom podnošenja aplikacije. Definirati limit fiskalne izvodljivosti za portfolio javnih CEF projekata u Srednjoročnom okviru rashoda (MTEF) i pravilo za preraspodjele. Projekte pod „privatnom linijom“ voditi odvojeno, sa oznakom „bez uticaja na budžet“. Limit izvodljivosti i godišnji limiti biće utvrđeni u MTEF-u i godišnjim budžetima.

7) Uspostaviti osnovni sistem monitoringa i izvještavanja sada; kasnije ga unaprijediti u MIS

Uvesti privremeni alat za praćenje (Excel/SharePoint) usklađen sa CEF poljima za izvještavanje i podacima prema članu 22. Odrediti vlasnike podataka u svakoj korisničkoj instituciji i uvesti mjesečna ažuriranja; pripremati kvartalni nacionalni izvještaj (dashboard). Definirati zahtjeve za budući e-MIS i plan prelaska.

8) Dodijeliti jedinice za implementaciju projekata (PIU) za javne projekte.

U sektorima puteva, željeznice, luka i energetike, potvrditi vođu PIU-a, planera, službenika za nabavke i finansijskog kontrolora za svaki projekat. Pripremiti paket za primopredaju od faze „aplikacija“ do faze „grant ugovor“, sa jasno definisanim ulogama, prekretnicama i bibliotekom dokumenata. Tačan sastav PIU tima određivaće se pojedinačno za svaki projekat od strane resornog ministarstva i implementacione agencije, koristeći ovu Mapu puta kao referencu.

9) Unaprijediti spremnost za javne nabavke tamo gdje je najpotrebnije

Uvesti CEF paket za tendere (standardni dokumenti, kontrolne liste za pregled, lista indikatora rizika) i internu praksu prethodnog pregleda za tendere visokog rizika, u saradnji sa Direktoratom za javne nabavke i Ministarstvom finansija. Ove mjere će se pilotirati u okviru postojećeg pravnog okvira; ukoliko Vlada kasnije odluči da određeni elementi treba da budu obavezujući, mogu se analizirati moguće izmjene podzakonskih akata sa nadležnim organima.

10) Ojačati provjeru državne pomoći

Zadužiti Agenciju za zaštitu konkurencije da izradi kratke smjernice za projekte u saobraćaju i energetici (tipologije, sigurne zone, kada je potrebno prethodno obaveštenje). Uvesti korak preliminarne provjere u proces javne linije. Planirati ciljane obuke za službenike i PIU timove.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

11) Unaprijediti postupanje po prevarama i nepravilnostima

Ojačati kapacitete AFCOS-a, ažurirati priručnik o nepravilnostima tako da uključi CEF, i uspostaviti proceduru eskalacije u roku od 48 sati od korisnika prema AFCOS-u. Dodati provjere rizika od prevara u procese nabavki i isplate.

12) Učiniti transparentnost i postupanje po pritužbama praktičnim

U saradnji sa Ministarstvom javnih radova objaviti CEF stranicu sa pozivima, odobrenim javnim projektima i prihvaćenim privatnim prijavama; obezbijediti jedinstvenu kontakt e-adresu. Uvesti kratak mehanizam pregleda odluka za javnu liniju. Definirati rute za rješavanje sporova: žalbeni postupak za javne nabavke kod javnih projekata, odnosno procedure predviđene grant ugovorom za privatne korisnike.

13) Sprovesti ciljne aktivnosti informisanja

Organizovati jednu informativnu sesiju po svakom ciklusu poziva za ministarstva, agencije i privatne promotere; pripremiti nacionalni dvostrani vodič „kako aplicirati uz odobrenje države članice“, koji jasno razlikuje dvije linije.

14) Reangažovati obučeno IPA osoblje

Pripremiti kratak plan upravljanja ljudskim resursima koji koristi postojeće procedure zapošljavanja HRMA-e i mogućnosti međuresornog premještanja radi popunjavanja ključnih CEF funkcija. Plan će:

- (i) identifikovati radna mjesta koja zahtijevaju CEF profile u Ministarstvu saobraćaja, Ministarstvu pomorstva, Ministarstvu energetike, Ministarstvu finansija i kod glavnih implementatora;
- (ii) mapirati iskusno osoblje koje radi na EU fondovima i koje bi, gdje je primjereno, moglo biti premješteno na ova radna mjesta; i
- (iii) definisati način na koji će njihove postojeće pozicije biti nadomještene, kako bi IPA i ostali pretpripremni zadaci nesmetano nastavili da se sprovode.

Indikator: Plan ljudskih resursa usaglašen od strane nadležnih ministarstava, sa listom CEF pozicija, izvornih jedinica za premještanje i aranžmanima za popunjavanje upražnjenih mjesta.

15) Objaviti paket CEF SOP (Standardnih operativnih procedura) verzija 1.0.

Pripremiti šest kratkih, praktičnih SOP dokumenata: osvježavanje liste, evaluacija i odobrenje (javna linija), ubrzani proces odobrenja (privatna linija), primopredaja iz faze apliciranja u fazu implementacije, monitoring/izvještavanje, upravljanje nepravilnostima.

Svaki dokument treba da ima 3–5 strana, sa priložima (šablonima) u aneksu.

16) Osigurati usvajanje i upravljanje procesom



Funded by
The European Union

**Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro**

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Pripremiti odluku Vlade kojom se usvaja Mapa puta/Akcioni plan, određuje institucija domaćin za CEF koordinaciju, odobrava komisija za evaluaciju i imenuje kontakt tačke. Zabilježiti zvanični kanal za dostavljanje dokumenata Evropskoj komisiji.

Ovaj set aktivnosti prilagođen je kapacitetima male administracije, oslanja se na postojeće IPA/WBIF resurse i jasno odvaja javna odobrenja — koja zavise od budžeta — od jednostavnijih odobrenja za privatni sektor. Preostali elementi biće dovršeni kada budu potvrđeni institucija domaćin, izdvojeni SPP podaci, budžetski parametri i rezultati analize potreba za obukama.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Pokazatelji, vremenski okviri, odgovorne institucije, budžeti i izvori finansiranja

Tabela 4. Aktivnosti sa pokazateljima, vremenskim okvirima, odgovornim institucijama, budžetima i izvorima finansiranja – Ova tabela prikazuje aktivnosti 1–16 iz Odjeljka 5. Datumi su indikativni i zasnovani na pretpostavljenom usvajanju krajem 2025. godine. Budžeti su okvirni, prilagođeni maloj administraciji, i biće dodatno precizirani kroz redovne budžetske i programske procese, uzimajući u obzir procjenu potreba za obukama i ažuriranje SPP-a.

#	Aktivnost (iz Odjeljka 5)	Pokazatelji uspješne realizacije	Rok	Nosilac / Partneri (tbd)	Preliminarna procjena budžeta (EUR)	Izvor finansiranja
1	Uspostaviti nacionalnu CEF koordinišuću funkciju	Ministarska odluka o uspostavljanju funkcije; imenovan Koordinator; aktivirana mejl adresa i kalendar poziva; objavljeno uputstvo na jednoj stranici o odobrenjima države članice	u toku	Privremeno resorno ministarstvo: Saobraćaj; partneri: Finansije, Pomorstvo, Energetika, Ekonomija i Javna uprava	0–10 hiljada € za uspostavljanje; troškovi osoblja za 2 FTE na godišnjem nivou	Državni budžet; primijeniti bilo koji instrument EU fondova za dodatke na zarade
2	Formalizovati procedure odobrenja države članice (dvije linije)	SOP v1.0 usvojen; kontrolne liste i šabloni za obje linije dostupni online; definisan rok za odobrenja u privatnoj liniji (cilj ≤5 radnih dana)	2027	CEF koordinišuća funkcija (privremeno u okviru resornog ministarstva); Sekretarijat CPI	≤5 hiljada € (uređivanje/prevod)	Državni budžet
3	Nacionalna komisija za ocjenjivanje javnih predloga	Vladina/ministarska odluka; evaluaciona matrica usvojena; zapisnik sa prve sjednice rangiranja	2026	Saobraćaj (predsjedava, privremeno), Finansije, Evropska pitanja, Pomorstvo, Energetika; eksterni eksperti po potrebi	0–5 hiljada € (sastanci)	Državni budžet



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

#	Aktivnost (iz Odjeljka 5)	Pokazatelji uspješne realizacije	Rok	Nosilac / Partneri (tbd)	Preliminarna procjena budžeta (EUR)	Izvor finansiranja
4	Ažurirati SPP za potrebe CEF-a	Uspostaviti potpuno razvijenu klasu projekata i klasu projekata na dugoj listi. Pripremiti CEF-fokusirani izvod iz SPP-a za potpuno razvijene i dugu listu javnih projekata; imenovati kontakt tačke u svakom resornom ministarstvu i glavnim implementacionim institucijama	u toku	CPI; Saobraćaj, Pomorstvo, Energetika; implementatori (putevi, željeznica, elektroprenos, luke)	0–3 hiljade € (konsolidacija)	TA
5	Laki mehanizam za pripremu projekata (PPF)	ToR šablon; sprovesti nabavku usluga; pokrenuti prioritetne zadatke (studije/CBA/dozvole) za 1–2 projekta po pozivu	2027	Saobraćaj (sekretarijat) uz CPI; Finansije (nabavke)	tbd	bilateralna donatorska tehnička pomoć (TA)
6	Politika sufinansiranja za javne CEF projekte	Otvorena budžetska linija; odobren šablon finansijskog pisma; utvrđen limit fiskalne izvodljivosti i godišnji plafon; kreiran registar portfelja	2027	Finansije (nosilac); Saobraćaj; Pomorstvo; Energetika	Budžetski neutralno za uspostavljanje u 2025; iznosi sufinansiranja po projektu utvrđeni u MTEF-u	Državni budžet; krediti međunarodnih finansijskih institucija (IFI) za učešće gdje je potrebno
7	Minimalni monitoring i izvještavanje sada; MIS kasnije	Aktiviran Excel/SharePoint alat za praćenje; imenovani odgovorni za mjesečne podatke; izrađen nacionalni kvartalni dashboard; pripremljena bilješka sa zahtjevima za MIS	2027	CEF koordinišuća funkcija; NIPAC kancelarija; svi korisnici Implementatori (putevi, željeznica,	0–5 hiljada	Državni budžet



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

#	Aktivnost (iz Odjeljka 5)	Pokazatelji uspješne realizacije	Rok	Nosilac / Partneri (tbd)	Preliminarna procjena budžeta (EUR)	Izvor finansiranja
				luke, elektroprenosne kompanije); resorna ministarstva		
8	Jedinice za implementaciju projekata (PIU) za javne projekte	Imenovani rukovodioci PIU jedinica u sektorima puteva, željeznice, luka i energetike; izdat šablon paketa za primopredaju	2027	Implementatori (putevi, željeznica, luke, elektroprenosne kompanije); resorna ministarstva	0–5 hiljada	Državni budgets
9	Spremnost za sprovođenje javnih nabavki	Objavljen CEF paket za tendere;	2027	Implementatori; Uprava za javne nabavke; Ministarstvo saobraćaja	10–15 hiljada	Državni budžet; TA
10	Provjera državne pomoći	Izdana smjernica na 6 strana; uveden korak preliminarne provjere u procesu ocjenjivanja javne linije; kreirana evidencija donesenih odluka	2027	Agencija za zaštitu konkurencije; Ministarstvo finansija; resorna ministarstva	0–5k hiljada	Državni budžet
11	Sprječavanje prevara i upravljanje nepravilnostima	Ažuriran priručnik o nepravilnostima (sa CEF poglavljem); dogovorena procedura eskalacije u roku od 48 sati; određena 2 službenika AFCOS-a za CEF predmete	2027	AFCOS (Ministarstvo finansija); Kancelarija evropskog tužioca; Državna revizorska institucija	5–10 hiljada € (obuke); troškovi osoblja biće naknadno određeni	Državni budžet; IPA finansirane obuke o integritetu,



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

#	Aktivnost (iz Odjeljka 5)	Pokazatelji uspješne realizacije	Rok	Nosilac / Partneri (tbd)	Preliminarna procjena budžeta (EUR)	Izvor finansiranja
						ukoliko budu dostupne
12	Transparentnost i pritužbe	Objavljena javna CEF stranica (pozivi, odobreni javni projekti, prihvaćene privatne prijave, kontakti); uvedena jednostavna procedura preispitivanja odluka o odobrenju u javnoj liniji	2027	CEF koordinišuća funkcija; Ministarstvo javnih poslova; resorna ministarstva	2–5 hiljada	Državni budžet
13	Informisanje / Outreach	Održana jedna nacionalna informativna sesija; objavljen dvostrani vodič „Kako aplicirati uz odobrenje države članice“ (javna i privatna linija)	2027	CEF koordinišuća funkcija; sva resorna ministarstva; poslovna udruženja	2–4 hiljada	Državni budžet; donatorska tehnička pomoć (TA) za prostor ako bude potrebno
14	Realokacija IPA osoblja	Lista upućenih službenika odobrena; izdati opis poslova	2027	Međuresorno	Budžetski neutralno (realokacija kadra); dodaci na zarade u skladu sa zakonskim instrumentima	Državni budžet, EU fondovi kroz tehničku pomoć u okviru određenih programa
15	CEF paket SOP verzija 1.0	Šest SOP dokumenta usvojeno i distribuirano: ažuriranje pipeline-a; ocjenjivanje i odobravanje (javna linija); ubrzano odobrenje (privatna linija); primopredaja; monitoring/izvještavanje; nepravilnosti	2027	CEF koordinišuća funkcija; sekretarijat komisije za ocjenjivanje; AFCOS	≤10 hiljada (uređivanje/prevod)	Državni budžet



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

#	Aktivnost (iz Odjeljka 5)	Pokazatelji uspješne realizacije	Rok	Nosilac / Partneri (tbd)	Preliminarna procjena budžeta (EUR)	Izvor finansiranja
16	Usvajanje i dostavljanje	Odluka Vlade o usvajanju Mape puta/Akcionog plana i određivanju institucija nosilaca; pripremljen paket za dostavljanje Evropskoj komisiji	u toku	Ministarstvo saobraćaja (ili Ministarstvo evropskih poslova) za protokol dostavljanja; Generalni sekretarijat Vlade	0–2 hiljada	Državni budžet



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Odjeljak 6: Implementacija Mape puta

Nakon usvajanja Mape puta, jasna struktura upravljanja obezbijediće da se svih 16 aktivnosti sprovede i prati. Novoformirana Nacionalna CEF Kancelarija za koordinaciju (sa CEF koordinatorom i malim timom) djelovaće kao centralna tačka za upravljanje realizacijom akcionog plana. Ova kancelarija će svakoj aktivnosti dodijeliti odgovornu instituciju ili „vlasnika“ (kako je navedeno u tabeli aktivnosti u Odjeljku 5) i održavati ažuriran plan implementacije. Napredak će se redovno pratiti putem internog alata za praćenje i rutinskih provjera. Konkretno, koristiće se privremeni alat za praćenje napretka (npr. Excel ili SharePoint evidencija) radi praćenja prekretnica za svaku aktivnost, po uzoru na pristup korišćen u monitoringu projekata. Vlasnici aktivnosti će ovaj alat redovno ažurirati (najmanje jednom mjesečno), čime se omogućava da Koordinaciona kancelarija priprema pregledne izvještaje o statusu i kratke informativne bilješke. Sva dokumenta Mape puta, šabloni i dokazna dokumentacija biće čuvani u zajedničkom repozitorijumu dostupnom svim uključenim ministarstvima, kako bi se obezbijedilo da sve institucije rade na osnovu istih informacija.

Kako bi se zadržao kontinuitet dinamike, CEF koordinator će omogućavati redovne sastanke i ažuriranja o napretku. Mjesečni izvještaj biće dostavljan ključnim akterima, sa sažetkom realizovanih zadataka, predstojećih rokova i eventualnih izazova. Ova ažuriranja jačaju odgovornost i omogućavaju blagovremeno rješavanje problema ukoliko neka aktivnost počne da kasni. Pored toga, mogu se organizovati i kratki koordinacioni sastanci (na primjer, dvosedmično) sa odgovornim institucijama radi pregleda statusa, razmjene povratnih informacija i dogovora o narednim koracima. Koordinator će takođe pripremati kratke izvještaje o napretku za visoke zvaničnike, posebno u slučajevima kritičnih kašnjenja ili potrebe za donošenjem odluka. Ovaj model nadzora omogućava kontinuirano praćenje od usvajanja do implementacije. Koristi jednostavne alate (zajednički folder, alat za praćenje, mejl ažuriranja) i jasno definisane uloge kako bi se napredak pratio u realnom vremenu, a istovremeno ostao dovoljno jednostavan da ga mala administracija može efikasno upravljati. Na kraju, rezultati monitoringa će biti osnova za eventualne prilagodbe — budući da je ova mapa puta „živi“ dokument, koordinacioni tim će bilježiti iskustva i ažurirati aktivnosti po potrebi tokom rane 2026. godine, kako bi se osiguralo da plan ostane usklađen i primjenljiv.

Rizici i mjere ublažavanja

Čak i uz snažan nadzor, postoje potencijalni rizici koji mogu uticati na sprovođenje. Crna Gora je identifikovala ključne rizike i predvidjela odgovarajuće mjere ublažavanja za svaki od njih:

- **Kašnjenje u uspostavljanju ključnih struktura:** Na primjer, ukoliko se oduži određivanje institucije domaćina ili imenovanje CEF koordinatora, cjelokupan akcioni plan može usporiti. *Mjera ublažavanja:* Primijeniti privremena rješenja (npr. imenovanje privremenog koordinatora iz postojećeg ministarstva) kako bi se aktivnosti započele bez odlaganja i blagovremeno obezbijediti odluku Vlade (Aktivnost 16) kojom se formalno usvaja mapa puta i potvrđuju institucionalne uloge. Koristiće



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

se podrška na visokom nivou (Vlada) radi ubrzavanja svih preostalih imenovanja ili odluka.

- **Nedostatak kadra i kapaciteta:** Realizacija mape puta oslanja se na mali broj kompetentnih ljudi u svakoj instituciji. Ukoliko su ta mjesta upražnjena ili osoblju nedostaju specifične vještine, aktivnosti mogu stati. *Mjera ublažavanja:* Brza primjena Aktivnosti 14 — preraspodjela iskusnog IPA/WBIF osoblja na CEF zadatke i korišćenje mehanizama motivacije. Takođe, obezbijediti ciljane obuke i mentorstvo u prvim mjesecima kako bi svaki tim imao potrebna znanja. Pripremljeni su rezervni planovi (npr. određivanje zamjenskih kontakt tačaka ili angažovanje kratkoročnih eksperata) za kritične uloge, kako bi se izbjegle „tačke pojedinačnog kvara“.
- **Nedovoljno finansiranje ili resursi:** Određene aktivnosti zahtijevaju finansijska sredstva (npr. PPF ili nacionalno sufinansiranje). Kašnjenja u obezbjeđivanju sredstava mogu uticati na implementaciju. *Mjera ublažavanja:* Ministarstvo finansija uključeno je od početka kako bi se na vrijeme uspostavile budžetske linije i mehanizmi sufinansiranja. Ukoliko su državni fondovi ograničeni, plan predviđa alternativne izvore (npr. WBIF tehničku pomoć za PPF ili kredite međunarodnih finansijskih institucija za nacionalno učešće). Redovni pregledi budžeta osiguraće da se sredstva za aktivnosti (poput obuka ili zapošljavanja) dodjeljuju prema planu u okviru Srednjoročnog okvira rashoda.
- **Slaba međuinstitucionalna koordinacija:** Akcioni plan obuhvata više ministarstava i agencija, pa spora razmjena informacija ili nizak nivo angažmana može usporiti napredak. *Mjera ublažavanja:* Sve uključene institucije dobiće formalne mandate kroz Vladinu odluku (Aktivnost 16), čime se njihove obaveze jasno definišu. Koordinaciona kancelarija će održavati otvorene kanale komunikacije (uključujući zajednički folder i jedinstvenu nacionalnu CEF mejl adresu) i organizovati redovne koordinacione sastanke. Eventualne poteškoće u saradnji biće bilježene u sedmičnim pregledima i proslijeđene na adekvatan nivo (npr. sekretarima ministarstava ili Generalnom sekretarijatu Vlade) radi brzog rješavanja.
- **Početna konfuzija u procesima ili tehničke poteškoće:** Kako se uvode nove procedure (SOP) i alati (tracker, obrasci za izvještavanje), postoji rizik od nesporazuma ili tehničkih problema koji mogu odložiti realizaciju aktivnosti. *Mjera ublažavanja:* Sve nove SOP procedure biće jednostavne i biće praćene kratkim orijentacionim obukama. Mapa puta sadrži kontrolne liste i šablone radi lakšeg usvajanja (npr. jednoslojne checkliste za dvije linije u Aktivnosti 2 i tender paket iz Aktivnosti 9). Koordinacioni tim biće dostupan za pitanja putem helpdeska (nacionalna CEF mejl adresa) i prikupljaće povratne informacije korisnika. Manji problemi rješavaće se u realnom vremenu, a veće proceduralne prilagodbe biće uključene u ažurirani paket SOP procedura (verzija 2.0) nakon prve faze primjene.
- **Održavanje dinamike i političke podrške:** Postoji rizik da fokus oslabi nakon početne faze i formalnog usvajanja, naročito u slučaju promjena rukovodstva ili drugih prioriteta. *Mjera ublažavanja:* Mapa puta tretira se kao „živi dokument“, a njegovo praćenje se integriše u redovne Vladine procese. Koordinaciona kancelarija će do 2026. nastaviti da redovno izvještava (npr. kvartalni izvještaji ili prezentacije) Vladu ili određeni odbor, kako bi visoki zvaničnici ostali informisani i angažovani. Povezivanje



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

određenih aktivnosti sa širim nacionalnim ciljevima (npr. kriterijumima za poglavlje 21 u okviru pristupnih pregovora) dodatno naglašava njihov značaj. Ovakva transparentnost i usklađenost sa nacionalnim prioritetima doprinijeće održavanju posvećenosti pravovremenom sprovođenju svih aktivnosti.

Održivost rezultata

Osiguravanje da koristi Mape puta traju i nakon njenog početnog vremenskog okvira predstavlja prioritet. Crna Gora ima za cilj da novi kapaciteti i procesi postanu samoodrživi nakon sprovođenja Mape puta:

- **Institucionalno utemeljenje uloga:** Nacionalna CEF Kancelarija za koordinaciju uspostavlja se ne kao privremeno tijelo, već kao trajna jedinica (ili jasno definisana stalna funkcija unutar ministarstva). Kada bude uspostavljena i dodatno unaprijeđena, ova kancelarija ostaće centralna kontakt tačka Crne Gore za CEF na duži rok – koordinisaće buduće pozive, sarađivati sa Izvršnom agencijom za klimu, infrastrukturu i životnu sredinu (CINEA) i povezivati institucije na nacionalnom nivou. Slično tome, međuresorna komisija za ocjenjivanje (Aktivnost 3) postaće stalni mehanizam za provjeru velikih projektnih prijedloga, sa zvaničnim mandatom da se sastaje za svaki ciklus CEF poziva. Formalnim ugradnjom ovih struktura u Vladine odluke i opis posla obezbjeđuje se njihov kontinuitet i nakon isteka vremenskog okvira Mape puta.
- **Standardizovani procesi i alati:** Sve razvijene procedure (paket SOP verzija 1.0 koji obuhvata ocjenjivanje, ubrzano odobravanje, monitoring itd.) biće institucionalizovane kao standardna praksa. Ovi SOP dokumenti su sažeti i jednostavni, što omogućava resorima da ih lako integrišu u svoje uobičajene radne tokove. Koordinaciona kancelarija će ih redovno ažurirati (npr. godišnje ili nakon prvih poziva, ako bude potrebno). Uvedeni alati takođe imaju dugoročnu vrijednost: privremeni Excel/SharePoint alat koji se sada koristi za praćenje napretka projekata poslužiće kao osnova za trajniji elektronski MIS sistem 2027. godine. Kada MIS bude u potpunosti uspostavljen, svi podaci i izvještavanje biće objedinjeni u tom sistemu, čime se obezbjeđuje kontinuiran monitoring u skladu sa CEF standardima. Do tada, mjesečna ažuriranja i kvartalni dashboardi uspostavljeni privremenim alatom obezbijediće kontinuitet. Dokumenti poput Jedinstvenog projektnog pipeline-a (sa CEF oznakama) ostaće „živi alati“ koje kontakt tačke u ministarstvima redovno osvežavaju, čime se održava spremnost projekata za nove investicione prilike.
- **Kadrovski kapaciteti i zadržavanje znanja:** Mapa puta se oslanja na ljude koji već rade na EU projektima. Tokom prvih godina implementacije, predviđa se da manji broj iskusnih službenika iz jedinica za EU fondove u ministarstvima saobraćaja, pomorstva, energetike, evropskih poslova, finansija i glavnim implementacionim institucijama može biti djelimično preraspoređen na zadatke povezane sa CEF-om, uz ciljane obuke. Tačne institucije, profili i dinamika biće definisani od strane Vlade i resornih ministarstava u kadrovskim planovima, kako bi se osiguralo da ključne IPA i pretpristupne funkcije ostanu pokrivene. Postojeći sistem dodatka na zarade za ključne EU pozicije pomoći će u zadržavanju ovih stručnih osoba. Dokumentovanjem



Funded by
The European Union

IPA III/2024/462-662



Montenegro

uloga i odgovornosti (opis poslova, „role cards“, SOP dokumenti) znanje će biti očuvano i prenosivo. U slučaju kadrovskih promjena, ovi materijali i sve veći broj obučanih kolega omogućit će brzu adaptaciju novih službenika, a kako Crna Gora napreduje na putu ka EU, odnos između pretpristupnih i CEF/strukturnih zadataka može se postepeno prilagođavati.

- **Politička i finansijska posvećenost:** Nekoliko aktivnosti obezbjeđuje da sistemi koji podržavaju CEF budu trajno ugrađeni u politike i budžetski okvir Crne Gore. Na primjer, politika sufinansiranja za javne CEF projekte (Aktivnost 6) stvara posebni budžetski mehanizam i limite izvodljivosti u okviru nacionalnog Srednjoročnog okvira rashoda. Ovo znači da je obaveza Crne Gore da sufinansira EU projekte prepoznata u redovnom budžetskom planiranju, ne samo za naredni poziv. Slično tome, mehanizam za pripremu projekata (PPF) (Aktivnost 5) uspostavlja se kao trajni instrument podrške; nakon korišćenja početnog budžeta, plan je da se on obnovi (nacionalnim sredstvima ili uz podršku donatora), kako bi se svake godine pripremali novi projekti. Ugradnjom ovih finansijskih mehanizama, Crna Gora obezbjeđuje dugoročnu održivost kvalitetnog projektnog pipeline-a i sposobnost realizacije projekata, a ne samo jednokratnu spremnost za podnošenje prijedloga.
- **Ažuriranje Mape puta (živi dokument):** Mapa puta zasnovana je kao praktičan vodič, a ne jednokratni dokument. Kako se aktivnosti budu realizovale i iskustvo prikupljalo, Vlada može odlučiti da prilagodi pojedinačne mjere, rokove ili odgovornosti. Sve izmjene biće evidentirane kroz Vladine odluke, ažurirane SOP dokumente ili alate za praćenje, dok ukupan okvir i pravac definisan Mapom puta ostaju referenca. Po potrebi, mapa se može dalje dopunjavati (uz saglasnost Vlade i Evropske komisije), naročito kako se okolnosti u Crnoj Gori budu mijenjale (npr. nakon odobravanja prvih CEF projekata mogu se pojaviti novi zahtjevi). Ova fleksibilnost osigurava da mapa puta ostane praktičan vodič tokom 2026. i kasnije — stalno podržavajući razvoj kapaciteta za CEF dok Crna Gora napreduje ka članstvu u EU.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Strategija komunikacije

Efikasna komunikacija – kako unutar Vlade, tako i sa spoljnim akterima – ključna je za održavanje transparentnosti i dinamike tokom implementacije. Strategija komunikacije Crne Gore za ovu Mapu puta ima dva glavna segmenta: interni i eksterni:

- **Interna komunikacija (Vlada, ministarstva, implementatori):** Fokus interne komunikacije je na jasnoći i koordinaciji. CEF Koordinaciona kancelarija koristiće redovne brifinge i razmjenu informacija kako bi svi akteri bili usklađeni. Kao što je predviđeno, nedjeljni „petak–sažetak“ putem imejla ili bilješki ukazivaće na napredak aktivnosti, predstojeće rokove i pitanja koja zahtijevaju pažnju, čime će svi — od linijskih ministarstava do implementacionih agencija — biti informisani o statusu. Predviđen je i stalni mehanizam međuresornog informisanja — npr. kratki mjesečni sastanak o napretku ili onlajn konsultacije sa fokus tačkama iz ministarstava saobraćaja, energetike, pomorstva, finansija, evropskih poslova i drugih relevantnih institucija. Na tim sastancima svako ministarstvo iznosi svoj napredak i ukazuje na potrebu za podrškom. Svi interni akteri imaće pristup zajedničkom folderu sa ažuriranim dokumentima i alatom za praćenje, tako da u svakom trenutku mogu provjeriti najnovije informacije. Ovakav pristup otvorenih informacija jača povjerenje i sprječava nesporazume. Posebno je važno da koordinacioni tim redovno informiše visoko rukovodstvo: sažete bilješke o napretku biće dostavljane Kabinetu predsjednika Vlade ili Generalnom sekretarijatu u ključnim fazama, imajući u vidu da se implementacija mape puta oslanja na Vladinu odluku. Jasnom i učestalom komunikacijom unutar administracije obezbjeđuje se kontinuirana angažovanost i zajedničko rješavanje prepreka.
- **Eksterna komunikacija (Evropska komisija, aplikanti i javnost):** U spoljašnjoj komunikaciji Crna Gora će napredak i prilike vezane za CEF predstavljati transparentno i proaktivno. Kao prvo, Vlada će zvanično obavijestiti Evropsku komisiju o usvajanju mape puta i dostaviti akcioni plan (u skladu sa obavezama iz Poglavlja 21) — paket za dostavljanje EK već je u pripremi. Nadalje, Crna Gora će Komisiju redovno informisati o ključnim postignućima (npr. putem Delegacije EU ili direktnim ažuriranjima prema DG MOVE/CINEA tokom redovnih sastanaka). Ovo pokazuje da je država ozbiljno posvećena izgradnji CEF kapaciteta i ispunjava svoje obaveze. Za potencijalne aplikante i širu javnost, strategija se zasniva na transparentnosti i jasnom informisanju. Biće uspostavljena posebna CEF internet stranica na vladinom portalu, sa svim ključnim informacijama: raspored poziva, procedure apliciranja, kontakti (uključujući jedinstveni CEF mejl), lista odobrenih javnih projekata i prihvaćenih privatnih prijava. Stranica će se redovno ažurirati kako bi zainteresovane strane lako pratile učešće Crne Gore u CEF-u. Ciljane informativne aktivnosti će se nastaviti: za svaki CEF poziv biće održana najmanje jedna nacionalna info sesija (kako je predviđeno Aktivnošću 13), radi objašnjenja procesa, rokova i novina. Jednostavan vodič „Kako aplicirati uz odobrenje države članice“ (dvoslojni dokument koji objašnjava javnu i privatnu liniju) biće objavljen i široko distribuiran. Ove aktivnosti osiguravaju da ministarstva, agencije, opštine i privatni investitori jasno razumiju novi sistem.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Konačno, značajni uspjesi, npr. odobrenje određenog broja projekata ili dobijanje CEF grantova, biće komunicirani kroz saopštenja i javne objave, kako bi se istakla postignuća ostvarena kroz Mapu puta. Održavanjem otvorenih komunikacionih kanala, kako prema EU, tako i prema domaćim akterima, Crna Gora jača povjerenje u reforme i podstiče aktivno učešće u CEF program.

Zaključno, u Odjeljku 6 opisan je praktičan plan za sprovođenje, praćenje i održavanje aktivnosti iz Mape puta. Mehanizmi nadzora i komunikacije drže plan na pravom kursu, identifikovani rizici se unaprijed upravljaju, a temelji postavljeni ovom Mapom puta biće održivi i nakon početnog perioda implementacije. Određeni detalji biće dorađeni u narednim mjesecima, ali okvir upravljanja i sprovođenja predstavljen ovdje vodiće CEF aktivnosti Crne Gore kroz 2025. i 2026. godinu, podržavajući strateški cilj pune spremnosti za Instrument za povezivanje Evrope (CEF).



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Prilozi

Spremnost implementacionih tijela – nalazi upitnika (4 implementatora).

Radi dopune institucionalne analize, strukturirani upitnik o spremnosti za CEF popunila su četiri glavna implementatora projekata u Crnoj Gori — **ŽICG (Željeznička infrastruktura Crne Gore)**, **CGES (Operator prenosnog sistema)**, **CEDIS (Operator distribucionog sistema)** i **Monteput (nacionalno preduzeće za puteve)** — dok je sa **Lukom Bar AD** realizovan otvoreni intervju. Zajedno, ove institucije pokrivaju ključnu željezničku, putnu, prenosnu, distributivnu i lučku infrastrukturu u zemlji i predstavljaju među najvjerovatnijim promoterima javnih projekata u okviru Instrumenta za povezivanje Evrope u budućim ciklusima poziva.

Opšti profil

Četiri učesnika upitnika navela su da bi budući projekti tipa Connecting Europe Facility bili podnošeni kao projekti javnog sektora, što podrazumijeva nacionalno sufinansiranje i odobrenje države članice. Luka Bar, kao javni operator luke, fokusira se prvenstveno na rasuti teret i putničke usluge. Tokom razgovora Luka Bar nije identifikovala neposredne projektne prijave za Connecting Europe Facility, ali je u srednjem roku prepoznala potencijalnu relevantnost za instalaciju sistema napajanja sa obale (OPS/cold-ironing) i odgovarajuće nadogradnje „pametne“ mreže, u skladu sa konceptom „Zelenog logističkog čvorišta“ koji je u razvoju.

Strukture za realizaciju i kadrovski kapaciteti

Svih pet implementatora navodi da imaju funkcionalne strukture za realizaciju projekata, iako sa različitim nivoima internog kapaciteta.

- **CGES** ima jednu od najjačih struktura, sa oko 10 menadžera projekata, 20 inženjera i posvećenim osobljem za finansije, javne nabavke i izvještavanje.
- **CEDIS** potvrđuje postojanje jedinice za implementaciju projekata i uređenih radnih tokova, iako potpuni podaci o broju zaposlenih nijesu dostavljeni.
- **ŽICG** održava mali, ali kompletan tim sa inženjerima, službenicima za nabavke, finansijskim kontrolorima i menadžerima projekata.
- **Monteput** prijavljuje slične aranžmane za putne projekte, kombinujući interno osoblje sa eksternim nadzorom.
- **Luka Bar** ima odjeljenje za razvoj projekata sa oko 12 inženjera i 3 službenika posvećena javnim nabavkama. Za veliki dio ciklusa pripreme projekta (studije izvodljivosti, projektovanje, specijalizovane analize) uobičajeno angažuje konsultante, finansirane iz sopstvenih sredstava ili kroz posvećenu tehničku pomoć



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Ovi odgovori pokazuju da glavni promoteri već imaju osnovne strukture i kadrove za upravljanje infrastrukturnim investicijama, mada se nivo kapaciteta razlikuje i još uvijek nije u potpunosti usklađen sa zahtjevima Instrumenta za povezivanje Evrope (CEF).

Iskustvo sa velikim radovima

CGES i Monteput navode značajno iskustvo u realizaciji velikih građevinskih ugovora, često finansiranih od strane međunarodnih finansijskih institucija kao što su EIB i EBRD. ŽICG i CEDIS takođe imaju iskustva sa eksterno finansiranim radovima, iako u manjem obimu. Luka Bar ima ograničeno iskustvo sa operacijama IFI institucija, prvenstveno na nivou tehničke pomoći, a ne velikih radova finansiranih kreditima. Sveukupno, implementatori su upoznati sa operativnim zahtjevima složenih projekata, ali će nekoliko njih morati dodatno unaprijediti zrelost dokumentacije i standardizovati procese kako bi ispunili zahtjevnije standarde spremnosti Instrumenta za povezivanje Evrope, posebno u projektima koji uključuju luke i multimodalna rješenja.

Unutrašnji sistemi i monitoring

Većina ispitanika koristi uspostavljene korporativne alate (npr. sisteme zasnovane na SAP-u ili Oracle-u), interne dashboard-e i nacionalni portal za e-nabavke, uz mjesečne kontrole. Luka Bar primjenjuje sličan pristup, kombinujući interne sisteme sa nacionalnom platformom za e-nabavke. Nijedan implementator trenutno ne koristi zajednički nacionalni šablon za izvještavanje prema CEF-u, što potvrđuje opravdanost prijedloga iz Mape puta da se uvede jednostavan nacionalni alat za praćenje i jasne izvještajne uloge.

Nabavke i integritet

Svi implementatori primjenjuju Zakon o javnim nabavkama Crne Gore, a po potrebi i pravila međunarodnih finansijskih institucija. Istorija žalbi je skromna (CGES navodi jednu do dvije žalbe u periodu od pet godina). Neke organizacije već imaju određene kontakt tačke za borbu protiv prevara i nepravilnosti, dok su druge u procesu definisanja ovih uloga. U cjelini, sistem javnih nabavki funkcioniše, ali bi imao koristi od ciljane CEF-specifične podrške, kao što su model tender dokumentacije, kontrolne liste za recenzente i kratka uputstva za složene radove.

Obrasci rizika

Kod svih pet implementatora uočavaju se slične tematske cjeline rizika:

- kompletnost projektne dokumentacije,
- procjena uticaja na životnu sredinu i dozvole,
- eksproprijacija zemljišta,
- ograničenja u lancu snabdijevanja,
- rokovi za prekograničnu koordinaciju (posebno za CGES interkonekcije i lučko–željezničku logistiku)).



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Ovi rizici odražavaju zabilježene nedostatke u zrelosti projekata iz Jedinstvenog projektnog pipeline-a i potvrđuju potrebu za mehanizmom podrške pripremi projekata.

Potrebe za obukama i tehničkom pomoći

Sve organizacije izrazile su potrebu za kratkim, praktičnim obukama u sljedećim oblastima:

- priprema aplikacija za Instrument za povezivanje Evrope (CEF),
- cost–benefit analiza,
- kontrola projekta i planiranje,
- izvještavanje prema Evropskoj komisiji,
- javne nabavke za složene radove.

Takođe su istakle potrebu za tehničkom pomoći za izradu studija izvodljivosti i cost–benefit analiza, za dobijanje dozvola, kao i za podršku u pripremi narativnih dijelova aplikacija. U slučaju Luke Bar, ovo uključuje i potencijalni budući rad na sistemima napajanja sa obale (OPS/cold ironing) i projektima dekarbonizacije luka, ukoliko se takve inicijative usmjere ka CEF pozivima.

Sveukupno, upitnici i intervju potvrđuju da promoteri u oblastima željeznice, puteva, prenosa, distribucije i luka imaju uspostavljene inženjerske i operativne osnove, ali će im biti potrebna specifična prilagođavanja za CEF: snažnija priprema, dosljedne provjere zrelosti, standardizovanja uputstva za nabavke i jedinstveni šabloni za izvještavanje.

Iskustvo iz rada sa međunarodnim finansijskim institucijama (IFI)

Razgovor sa projekt menadžerom Svjetske banke za projekat „Olakšavanje trgovine i transporta“ pružio je korisne uvide u način funkcionisanja velikih investicionih projekata u Crnoj Gori i oblasti u kojima se javljaju najveći pritisci tokom implementacije.

Ona je objasnila da postojeće Jedinice za implementaciju projekata (PIU) imaju sposobno osoblje, ali da obim i raznovrsnost zadataka znače da službenici često istovremeno rade na više procesa. To utiče na više faza projektnog ciklusa: priprema i aktivnosti usmjerene na podizanje zrelosti traju duže nego planirano, gomilaju se podnesci i postupci odobravanja, a određene regulatorne ili proceduralne izmjene potrebne za projekat odvijaju se sporije, jednostavno zato što projektni timovi moraju davati prioritet svakodnevnoj realizaciji. Ovakvi obrasci uobičajeni su u malim administracijama, gdje ograničen broj stručnjaka mora pokrivati širok spektar odgovornosti.

Najčešća kašnjenja javljaju se u fazi javnih nabavki, gdje postupci prolaze kroz centralne strukture, uključujući Ministarstvo finansija. Ove jedinice obrađuju veliki obim posla koji obuhvata više sektora, što može dovesti do dužih rokova obrade—ne zbog sistemskog otpora, već zbog jednostavne aritmetike opterećenja i raspoloživog kadra.

Sveukupna poruka bila je da, iako je obuka važna, administraciji bi takođe koristilo postepeno jačanje PIU jedinica i centralnih službi kako bi se obezbijedilo da se složeni projektni portfelji mogu efikasno upravljati.



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

Ona je takođe ukazala na opšti izazov sa kojim se suočavaju manje države: procedure EU i međunarodnih finansijskih institucija imaju sličan nivo složenosti bez obzira na veličinu zemlje, dok su raspoloživi ljudski resursi za njihovo sprovođenje prirodno ograničeniji. To stvara osjetljivu ravnotežu između želje da se učestvuje u svim relevantnim instrumentima finansiranja i administrativnih kapaciteta potrebnih za upravljanje većim brojem paralelnih projekata.

Uprkos tome, Crna Gora je dosljedno uspijevala da učestvuje u svim glavnim EU i IFI mehanizmima finansiranja, uključujući IPA, WBIF, Svjetsku banku, EBRD i EIB. Prema njenim riječima, to je djelimično moguće zato što ovi instrumenti često funkcionišu kroz pristup „odozgo ka dolje“, zasnovan na programima, gdje se projektne ideje podržavaju tokom čitave faze pripreme kroz tehničku pomoć koja je sastavni dio samog instrumenta. U takvim slučajevima, nacionalni timovi rade u bliskom partnerstvu sa finansijerima i imaju koristi od strukturisane podrške u pripremi projekata.

Njena zapažanja pomažu da se jasnije sagleda razlika između takvih modela i budućih zahtjeva u okviru Instrumenta za povezivanje Evrope, koji slijedi konkurentniji, „odozdo ka gore“ pristup. U okviru CEF-a, projektne ideje moraju biti dovedene na visok nivo zrelosti prije podnošenja, sa pripremljenom dokumentacijom, dobijenim dozvolama, planovima nabavki i obezbijeđenim sufinansiranjem. Sastanak je zato dodatno potvrdio zaključak Mape puta da bi Crna Gora trebalo da nastavi jačati i kadrovske kapacitete i interne procese kako bi priprema i implementacija projekata mogli teći efikasno u konkurentnom okruženju finansiranja na nivou EU.

Stavovi Evropske komisije i Delegacije EU – trenutna pozicija i komentari na nacrt verzije

Sastanak sa predstavnicima Evropske komisije (EK) i Delegacije EU (EUD) potvrdio je da je nacrt Mape puta u velikoj mjeri na pravom putu. EK je ocijenila dokument kao „veoma dobar i sveobuhvatan“, uz napomenu da pojedine radne pretpostavke još treba provjeriti i usaglasiti sa nacionalnim partnerima. Zbog toga se diskusija manje bavila izmjenama ukupnog pravca, a više razjašnjavanjem institucionalnih uloga, usklađivanjem sa postojećim reformama i realnim procjenama dinamike implementacije.

Vezano za institucionalna pitanja, EUD je naglasila da je bivši Nacionalni investicioni komitet (CPI) zamijenjen Savjetom za javne investicije, što treba precizno odraziti u Mapu puta. EK i EUD podvukli su značaj uvažavanja svih relevantnih aktera, uključujući Upravu za saobraćaj, Željezničku infrastrukturu Crne Gore, Monteput i Ministarstvo javnih radova, uz poštovanje stava Ministarstva saobraćaja da je Ministarstvo javnih radova implementaciono, a ne programsko tijelo. Ovo potvrđuje jednu od ključnih karakteristika AS IS stanja: Crna Gora već ima više iskusnih institucija uključenih u upravljanje infrastrukturnim projektima, a CEF aranžmane treba graditi na postojećem sistemu, a ne stvarati potpuno nove paralelne strukture.

EK je takođe istakla potrebu da se Mapa puta uskladi sa tekućim reformama upravljanja javnim finansijama, u okviru kojih je upravljanje javnim investicijama već prioritet. Pozvano je na PIMA izvještaj MMF-a (jun 2022) i dugotrajne izazove u vezi sa zrelošću projekata, kao što



Funded by
The European Union

Technical assistance for capacity building and improved legal
harmonization, performance and efficiency within the
transport sector in Montenegro

IPA III/2024/462-662



Montenegro

su odobravanje projektne dokumentacije i kašnjenja u angažovanju konsultanata (uključujući i na projektu pruge Bar–Golubovci). EUD je navela da su ovi izazovi zrelosti dobro poznati i da plan izgradnje kapaciteta za CEF treba da se nadoveže na ovaj širi reformski okvir i bude s njim usklađen, a ne da ga duplicira. Istovremeno, EK je potvrdila da elementi Mape puta koji se odnose na borbu protiv prevara i reviziju mogu podržati širu antikorupcijsku dimenziju završnog izvještaja.

Kada je riječ o obukama i ljudskim resursima, EUD je pozdravila proces Procjene potreba za obukama i činjenicu da su upitnici poslati na više od pet organizacionih jedinica. Naglašena je važnost sveobuhvatnog plana obuka koji obuhvata ne samo CEF, već i strukturne/kohezijske fondove i standardno upravljanje projektnim ciklusom. Delegacija je informisala da se očekuje da 14–15 stručnjaka iz sektora saobraćaja dobije PCM sertifikaciju kroz poseban proces, i zatražila da se to uzme u obzir kako bi se izbjegla preklapanja i maksimalno iskoristile postojeće inicijative obuka. Ovo potvrđuje da su u AS IS situaciji već u toku brojni procesi obuka i sertifikacije, a da se CEF plan mora povezati sa njima.

Na sastanku je razmatrano i uključivanje privatnog sektora i digitalizacija. CEF ekspert je predstavio planove za procjenu interesa privatnog sektora (luke, alternativna goriva, infrastruktura za punjenje), dok je EUD ukazala na konkretne primjere poput inicijativa u Boki Kotorskoj, Luci Adria i Luci Bar. I Ministarstvo saobraćaja i EUD predložili su intenzivniju saradnju sa Privrednom komorom, kao i sastanke sa Ministarstvom ekonomskog razvoja i Ministarstvom javne uprave. Ovo odražava zajednički stav da je postojeći sistem još uvijek dominantno oblikovan od strane javnih promotera i da potencijal privatnog sektora treba sistematičnije istražiti.

Konačno, kada je riječ o rokovima i preuzimanju odgovornosti, EK je podsjetila da standardni raspored predviđa preliminarno zatvaranje projekta do kraja godine, uz usvajanje Mape puta od strane Vlade u decembru i finalni izvještaj u januaru. Crna Gora je iskazala spremnost da pojedine prekretnice pomjeri u prvi kvartal, uz uvažavanje činjenice da je vremenski okvir veoma zahtjevan i da neke „sive zone“ (poput pravnih akata i detaljnih budžetskih implikacija) možda neće biti u potpunosti definisane u naredne dvije sedmice. EK je potvrdila da je to prihvatljivo, pod uslovom da Mapa puta jasno precizira koje će se aktivnosti sprovoditi u kasnijim fazama (na primjer 2026–2027) i da uključi konkretne rokove.

EUD je ponovila da završni reper zahtijeva postojanje jasnog plana za buduće kapacitete, a ne potpunu i trenutnu implementaciju. U praktičnom smislu, to znači da se u AS IS situaciji od Crne Gore očekuje vjerodostojan i fazno strukturiran plan, dok se pojedine detaljne mjere mogu logično sprovoditi u narednim godinama.