

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Datumi održavanja sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 14 – 15. novembar 2012.

Bilateralni sastanak: 18. decembar 2012.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravna tekovina EU vezana za ovo poglavlje sastoji se uglavnom od okvirnih propisa i propisa za sprovođenje, koji ne zahtijevaju prenošenje u domaće zakonodavstvo. Njima se definišu pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje programa Strukturnih fondova i Kohezionog fonda (Strukturni instrumenti) koji će se odraziti na teritorijalnu organizaciju svake zemlje. O ovim programima se pregovara i dogovara s Komisijom, ali su države članice odgovorne za njihovo sprovođenje.

Zakonodavni okvir mora da postoji da bi se omogućilo višegodišnje programiranje na nacionalnom i regionalnom nivou i fleksibilnost budžeta, postojanje kapaciteta za sufinansiranje na nacionalnom i lokalnom nivou i obezbijedila sigurna i djelotvorna finansijska kontrola i revizija intervencija. Države članice moraju generalno poštovati zakonodavstvo EU prilikom izbora i sprovođenja projekata, u oblastima koje se odnose na regionalnu politiku i Strukturne instrumente, kao što su javne nabavke, konkurencija i životna sredina, nediskriminacija i jednakost između muškaraca i žena.

Države članice moraju da uspostave **institucionalni okvir**. Ovo podrazumijeva određivanje i osnivanje svih struktura na nacionalnom i regionalnom nivou koje zahtijevaju propisi, kao i uspostavljanje sistema za sprovođenje s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tijela. Institucionalni okvir zahtijeva i uspostavljanje efikasnog mehanizma za međuresorsku koordinaciju, kao i uključivanje i konsultacija sa širokim partnerstvom organizacija prilikom priprema i sprovođenja programa.

Odgovarajući **administrativni kapaciteti** moraju se obezbijediti u svim relevantnim strukturama. Ovo podrazumijeva zapošljavanje i obučavanje kvalifikovanog i iskusnog kadra, kao i uspostavljanje mjera za zadržavanje takvog kadra. U tom kontekstu, države članice treba da uspostave neophodno organizaciono uređenje, prilagode postupke i organizacione šeme i pripreme prateća dokumenta.

Proces **programiranja** obuhvata pripremu Nacionalnog strateškog referentnog okvira (NSRO) i niza operativnih programa (OP) uključujući ex-ante procjene. Države članice moraju organizovati široka partnerstva za pripremu programskih dokumenata. Moraju osigurati da je uspostavljen paket pripremljenih projekata koji čekaju odobrenje, a koji omogućava potpuno finansijsko sprovođenje programa. Države članice moraće da sprovedu i posebne mjere vezane za informisanje i javnost kad je riječ o Strukturnim instrumentima.

Uspostavljanje sistema za **monitoring i evaluaciju** podrazumijeva uspostavljanje struktura i postupaka za evaluaciju u različitim nadležnim organima, kao i instalaciju sveobuhvatnog i kompjuterizovanog Upravljačkog informacionog sistema (MIS), koji će biti dostupan za upotrebu svim relevantnim organima.

Države članice moraju da uspostave posebni okvir za **finansijsko upravljanje i kontrolu** uključujući reviziju. Ovo podrazumijeva određivanje i osnivanje svih struktura koje zahtijevaju propisi, kao i uspostavljanje sistema za sprovođenje s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tijela.

II. USKLAĐENOST DRŽAVE I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

U ovom dijelu sumiraju se informacije koje je pružila Crna Gora i dobijene tokom razgovora na sastancima analitičkog pregleda.

Crna Gora je istakla da prihvata pravnu tekovinu koja se odnosi na ovo poglavlje, kao i da ne očekuje bilo kakve teškoće u sprovođenju pravne tekovine do dana pristupanja.

II.a. Zakonodavni okvir

Crna Gora je navela da je njen zakonodavni okvir u velikoj mjeri usklađen sa politikama i zakonodavstvom EU koji su najrelevantniji za sprovođenje Kohezivne politike EU, tj. politike konkurencije i državne pomoći, javnih nabavki, kao i politike vezane za životnu sredinu i saobraćaj.

Prema navodima Crne Gore, zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine je u velikoj mjeri definisano Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu i trenutno je u fazi izmjene (usvojila Vlada Crne Gore u junu 2012). Izmjene Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, uz usvajanje Uredbe o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu, predviđene su za maj 2013, a očekuje se da će se njima prenijeti direktive EU u oblasti procjene uticaja na životnu sredinu.

Crna Gora je navela da je pravni okvir kojim se reguliše saobraćajna politika djelimično usklađen s pravnom tekovinom. Ravnopravnost polova zagarantovana je Ustavom Crne Gore, kao i posebnim propisima.

Crna Gora je istakla da planiranje višegodišnjeg budžeta trenutno nije predviđeno u sklopu planiranja državnog budžeta. Važećim zakonodavstvom predviđeno je planiranje budžeta na godišnjem nivou. Zakonom koji je trenutno na snazi predviđa se planiranje sufinansiranja na godišnjem nivou, ali se i dalje dopušta određeni stepen fleksibilnosti u transferu sredstava budžeta nacionalnog sufinansiranja na sljedeću godinu ukoliko raspoloživa sredstva nijesu potrošena u tekućoj godini. Nacionalno sufinansiranje pomoći EU na centralnom nivou osigurano je godišnjim državnim budžetom. Na lokalnom nivou, nacionalno sufinansiranje osigurano je godišnjim budžetom svake jedinice lokalne uprave. Ministarstvo finansija Crne Gore takođe je odgovorno za obezbjeđenje sufinansiranja višegodišnjih programa s obzirom da ono daje smjernice i instrukcije o finansijskom upravljanju svim javnim novčanim sredstvima, a priprema i godišnji Zakon o budžetu, kojim se definišu rashodi po korisnicima, vrsti rashoda i programima, i izvori finansiranja tih rashoda.

Crna Gora je navela da je procijenila koja su prilagođavanja neophodna u zakonodavnom okviru kako bi se obezbijedio kapacitet za sufinansiranje i na nacionalnom i na lokalnom nivou za Strukturne fondove i Kohezioni fond. Prema navodima Crne Gore, očekuje se da će tokom četvrtog kvartala 2013. godine Skupština usvojiti predlog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji sadrži odredbe vezane za planiranje srednjoročnog budžeta za period od tri godine. Novim zakonom će se obezbijediti i sistem za kontrolu višegodišnjih ugovornih obaveza i biće dopunjen podzakonskim propisima.

Shodno posebnim propisima, lokalne vlasti imaju nekoliko izvora prihoda: a) svoje sopstvene prihode od lokalnih poreza, naknada i dažbina, b) poreze i dažbine koje je država propisala za lokalni nivo, c) sredstva iz Egalizacionog fonda usmjerena na finansijski slabije opštine i d) uslovnu bespovratnu pomoć iz državnog budžeta. Crna Gora je navela da su opštine autonomne u izvršavanju svog budžeta i upravljanju sopstvenim sredstvima tako što određuju nivo lokalnih poreza, naknada i dažbina. Opštine mogu da sufinansiraju projekte koje finansira EU bez ograničenja nivoa učešća. Međutim, lokalnim vlastima u Crnoj Gori neophodno je odobrenje od Vlade Crne Gore da bi dobile zajmove.

Crna Gora je istakla da je njen pravni okvir za finansijsku kontrolu u suštini regulisan Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru. Ovi propisi sadrže glavne koncepte upravljačke odgovornosti. Njima se definiše i koji su to državni organi na nacionalnom i nižim nivoima neophodni za uspostavljanje funkcionalno nezavisnih struktura unutrašnje revizije.

Crna Gora je navela da predstavlja jedan region. Osnovni oblik lokalne uprave je opština. Nema administrativno definisanih regiona. Crna Gora ima sporazum s Komisijom da je kao zemlja definisana kao jedinstveni statistički region na nivou 1, nivou 2 i nivou 3, koji bi u vrijeme pristupanja EU bio transformisan u jedinstvenu Nomenklaturu statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS), na nivoima NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3, ne dovodeći u pitanje bilo kakve promjene u ovom sporazumu tokom procesa pristupanja.

Shodno Zakonu o regionalnom razvoju, Ministarstvo ekonomije Crne Gore zaduženo je za koordinaciju sprovođenja politike regionalnog razvoja.

II.b. Institucionalni okvir

Crna Gora je navela da je odredila strukture za upravljanje i sprovođenje Instrumenta pretpristupne pomoći (Ipa). Akreditacija relevantnih struktura je u toku, a akreditacioni paket za III i IV komponentu je dostavljen Komisiji 29. marta 2013. Aplikacioni paketi za I i II komponentu dostavljeni su u julu 2012. Crna Gora će koristiti komponente Ipe II (Prekogranična saradnja), III (Regionalni razvoj) i IV (Razvoj ljudskih resursa), koje predstavljaju organizacione i strukturne preteče Strukturnih instrumenata. Prema navodima Crne Gore, u ovoj fazi definisana je sljedeća struktura za upravljanje i sprovođenje:

- Ključne strukture decentralizovanog upravljanja su Službenik nadležan za akreditaciju (CAO), Nacionalni koordinator za Ipu (NIPAC) i Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO). Osim toga, Strateški koordinator odgovoran je za koordinaciju III i IV komponente Ipe, pripremu Strateškog okvira usklađenosti i koordinaciju sektorskih strategija i programa. Nacionalna Uredba o organizaciji decentralizovanog upravljanja Ipom, koju je Vlada Crne Gore usvojila 23. juna 2011. („Sl. list Crne Gore“ br. 33/11) definiše organe Ipe po Operativnim strukturama za II, III i IV komponentu Ipe, kao i njihove dužnosti i odgovornosti.
- II komponenta Ipe organizovana je na nivou Operativne strukture, iako se sastoji od dva zasebna tijela: a) tijela odgovornog za prekograničnu saradnju, koje se nalazi u sklopu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore i b) Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (CFCU), koja djeluje kao tijelo za sprovođenje u sklopu Ministarstva finansija Crne Gore. Na čelu operativne strukture za II-b komponentu Ipe nalazi se rukovodilac Operativne strukture imenovan u Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija. Upravljanje i sprovođenje III i IV komponente Ipe organizuje se na nivou Operativne strukture po komponenti Ipe. Operativne strukture predstavljaju skup tijela u okviru uprave Crne Gore koje čine: a) tijelo odgovorno za Operativni program, b) tijelo odgovorno za prioritete/mjere i c) tijelo za sprovođenje. Funkcija unutrašnje revizije pokriva svaku Operativnu strukturu.
- Operativna struktura za III komponentu Ipe razrađena je na osnovu prioriteta nacionalnih strategija i Operativnog programa. Prioriteti koji su identifikovani za ovu komponentu tiču se oblasti zaštite životne sredine i saobraćaja. Shodno tome, Operativna struktura se sastoji od sljedećih tijela: a) Ministarstva održivog razvoja i turizma Crne Gore kao tijela odgovornog za Operativni program i tijela odgovornog za prioritete/mjere u domenu zaštite životne sredine, b) Ministarstva saobraćaja i pomorstva Crne Gore kao tijela odgovornog za prioritete/mjere u domenu saobraćaja i c) Direkcije za javne radove kao tijela za sprovođenje.
- Operativna struktura za IV komponentu Ipe razrađena je na osnovu prioriteta Operativnog programa vezanih za ovu komponentu, a čine je sljedeći organi: a) Ministarstvo rada i socijalnog staranja kao tijelo odgovorno za Operativni program i tijelo odgovorno za prioritete/mjere u domenu tržišta rada i socijalne inkluzije, b) Ministarstvo prosvjete kao tijelo odgovorno za prioritete/mjere u domenu obrazovanja, c) Ministarstvo nauke kao tijelo odgovorno za prioritete/mjere u domenu istraživanja i inovacija i d) Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (CFCU) kao tijelo za sprovođenje.

Crna Gora je navela da još nije definisala institucije koje će biti odgovorne za ispunjavanje obaveza u sklopu Strukturnih instrumenata. Crna Gora istakla je da će ove strukture biti zasnovane na institucionalnom okviru koji je razrađen za sprovođenje Ipe, a uzeće u obzir i sadržaj revidiranog paketa Kohezivne politike EU za period 2014-2020.

Koordinacija između struktura za sprovođenje Ipe održava se kroz redovne konsultacije, koordinacione sastanke i aktivnosti praćenja. Međuinstitucionalna koordinacija između različitih nivoa administracije na nacionalnom i nižim nivoima utvrđena je zakonom.

II.c. Administrativni kapaciteti

Crna Gora je navela da je svjesna koji se administrativni kapaciteti zahtijevaju Kohezionom politikom EU. U ovom kontekstu, Crna Gora namjerava da, koliko god je to moguće, strukture koje su uključene u decentralizovano upravljanje Ipom prilagodi pravilima i postupcima kojima se reguliše Kohezioni politika EU.

Trenutno je 170 službenika uključeno u sistem uspostavljen za sprovođenje sredstava Ipe. Od zaposlenih, njih 35 radi na III komponenti Ipe, dok 44 zaposlena rade na IV komponenti Ipe. Sprovedena je Analiza opterećenosti poslom (WLA) po strukturama Ipe da bi se procijenila potreba za ljudskim resursima, uz plan preispitivanja tih potreba na godišnjem nivou. Prema Analizi opterećenosti poslom za 2013, trenutno treba da se zaposli još 8 službenika u Direkciji za javne radove za III komponentu. Što se tiče IV komponente, 3 nova službenika treba zaposliti u Ministarstvu rada i socijalnog staranja, a 7 njih u Centralnoj jedinici za finansiranje i ugovaranje. Prema navodima Crne Gore, ojačaće se kapaciteti i Revizorskog tijela. Crna Gora je navela da je svjesna važnosti politike zadržavanja zaposlenih, kojom će se osigurati stalno prisustvo stručnog kadra u strukturama Ipe. U ovom kontekstu, Crna Gora je informisala da su razmotreni finansijski i drugi oblici podsticajnih mjera, ali te mjere još nijesu sprovedene.

Crna Gora je naglasila da je do sad sprovedeno nekoliko projekata koji za cilj imaju obuku za korišćenje finansijskih sredstava EU i uglavnom su finansirani kroz Ipu. Od 2006, Ipa je doprinijela pripremi Crne Gore za decentralizovano upravljanje u okviru svih njenih komponenti, u ukupnom iznosu od 7,7 miliona eura. Takođe, u saradnji sa bilateralnim partnerima, organizovane su obuke koje su obuhvatile sve faze upravljanja projektom. Prema dostavljenim podacima, u posljednje 4 godine organizovano je više od 130 obuka vezanih za upravljanje sredstvima EU, a i dalje se redovno sprovode. Crna Gora je navela da je 55 javnih funkcionera pohađalo odgovarajuće obuke.

Prema navodima Crne Gore, Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (CFCU), kao tijelo za sprovođenje za I, II i IV komponentu Ipe, imaće zadatak da organizuje obuke za relevantna tijela uključena u različite aspekte decentralizovanog upravljanja sredstvima Ipe. Osim toga, Crna Gora planira da proširi funkciju CFCU tako što će ga odrediti kao centralnu instituciju za obuku struktura trenutno uključenih u Ipu, koje će postati strukture za sprovođenje Strukturnih instrumenata u budućnosti. U ovu svrhu, CFCU je već razradio plan obuka kojim su pokrivena najvažnije komponente decentralizovanog upravljanja.

Kad je riječ o jačanju kapaciteta za unutrašnju reviziju, Crna Gora je imenovala unutrašnje revizore u svim državnim organima na centralnom nivou (osim u Ministarstvu pravde), čime je obuhvatila sve operativne strukture. Ministarstvo finansija Crne Gore započelo je program

sertifikacije za unutrašnje revizore u javnom sektoru, uz pomoć ekspertske organizacije iz država članica. Dodatna podrška razvoju metodologije unutrašnje revizije, kao i redovnih postupaka i obuka za unutrašnje revizore obezbijedena je kroz Ipu. Podrška kapacitetima unutrašnje revizije takođe će biti ponuđena u sklopu Nacionalnog programa Ipe za 2012.

II.d. Programiranje

Crna Gora je istakla da je pripremila veliki broj dokumenata nacionalnog programiranja s direktnom ili indirektnom relevantnošću za primjenu Strukturnih instrumenata. Crna Gora je pripremila Strateški okvir usklađenosti (SCF) 2012-2013, kojim se postavljaju prioriteta za Operativne programe u sklopu III i IV komponente Ipe. Strateški okvir usklađenosti odobrila je Evropska komisija 4. decembra 2012.¹ Strateški okvir usklađenosti predstavlja preteču Nacionalnog strateškog referentnog okvira u sklopu Kohezivne politike EU.

Crna Gora je navela da je u pripremi Nacionalni razvojni plan za period 2013-2016, a očekuje se da će biti usvojen u prvom kvartalu 2013. Nacionalni razvojni plan služiće kao sveobuhvatni dokument koji će uključiti nekoliko sektorskih politika usmjerenih na promovisanje srednjoročnih investicija i rasta. Crna Gora planira da integriše prioritete Nacionalnog razvojnog plana u projektni ciklus struktura Ipe.

Operativni program „Regionalni razvoj“ 2012-2013 pripremljen je od strane državnih organa Crne Gore i usvojen Odlukom Komisije u decembru 2012. Iznosi 22,23 miliona eura i fokusira se na sljedeće tri ose prioriteta: i) unapređenje sistema upravljanja životnom sredinom, ii) poboljšanje sistema saobraćaja uz promovisanje ekološki prihvatljivih vidova saobraćaja, s posebnim osvrtom na poboljšanje željezničke infrastrukture u cilju pružanja boljih usluga, i iii) tehničku pomoć.

Operativni program „Razvoj ljudskih resursa“ 2012-2013 takođe su pripremili državni organi Crne Gore i usvojen je Odlukom Komisije u oktobru 2012. On iznosi 5,58 miliona eura i fokusira se na sljedeće četiri ose prioriteta: i) efikasne i inkluzivne mjere politike aktivnog zapošljavanja, ii) poboljšanje vještina, znanja i stručnosti za mogućnost zapošljavanja i konkurentnost, iii) poboljšanje socijalne inkluzije, i iv) tehničku pomoć.

Crna Gora je istakla da odluka o tome koje ministarstvo ili tijelo će biti odgovorno za programiranje Strukturnih instrumenata još uvijek nije donijeta. Crna Gora je ukazala da će to zavisiti od budućih organizacionih struktura. Međutim, Crna Gora je obavijestila da namjerava da, gdje je to moguće, nadogradi institucionalne strukture i iskustva programa Ipa, s obzirom na to da mehanizmi Ipe za III i IV komponentu predstavljaju organizacione i funkcionalne ekvivalente Strukturnim instrumentima.

¹ Smatra se da dokument ispunjava zahtjeve iz člana 154 Regulative Komisije (EZ) br. 718/2007 za sprovođenje Regulative Savjeta (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument pretprijetne pomoći.

II.e. Praćenje i procjena

Crna Gora je navela da stiče iskustva u praćenju i procjeni aktivnosti koje su sufinansirane od strane EU u okviru različitih komponenti Ipe, kako na programskom tako i na projektnom nivou. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore odgovorno je za koordinaciju svih aktivnosti praćenja. Crna Gora je navela da će sistem praćenja koji je korišćen za sprovođenje Ipe činiti osnovu za uspostavljanje mehanizama praćenja u okviru Strukturnih instrumenata.

Funkcije procjene organizovane su na sličan način za sve komponente Ipe i pod neposrednom su nadležnošću različitih institucija zaduženih za određene komponente. Planira se korišćenje vanjskih kapaciteta za procjenu kako bi se dopunili postojeći kapaciteti za procjenu crnogorske administracije. Crna Gora prepoznaje da su i dalje potrebna poboljšanja kako bi se povećao kapacitet za procjene i praćenja uključenih struktura.

Ministarstvo finansija razvilo je takozvani Projektni informacioni sistem (PIS) kao sistem praćenja i procjene. Kroz ovaj sistem se bilježe svi finansijski podaci i izvještavanja koji se tiču sredstava Ipe i obrađuju u elektronskom obliku. PIS će služiti kao osnova za budući Upravljački informacioni sistem (MIS). Crna Gora je navela da je PIS razvijen u skladu sa standardnim zahtjevima u pogledu praćenja i izvještavanja u okviru Ipe.

II.f. Finansijsko upravljanje i kontrola

Crna Gora je istakla da sistem finansijskog upravljanja i kontrole određuju zahtjevi prepristupnih instrumenata. U tom smislu, Crna Gora je uspostavila operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu (uključujući reviziju) u okviru Ipe. Nacionalno zakonodavstvo određuje standarde i procedure koji se odnose na finansijsko upravljanje i proces unutrašnje kontrole.

Crna Gora je ukazala da je nacionalni službenik za ovjeravanje odgovoran za potvrđivanje zakonitosti i regularnosti transakcija prije podnošenja zahtjeva za plaćanje Komisiji. Buduće Tijelo za ovjeravanje još uvijek nije određeno.

Svaki organ koji se bavi upravljanjem Ipom mora imati funkciju unutrašnje kontrole. Drugi nivo nezavisne funkcije revizije obavlja Revizorsko tijelo. Crna Gora je ukazala da će, po pristupanju, funkcija unutrašnje revizije u okviru budućih Upravljačkih tijela i dalje biti obezbijedena. Revizorsko tijelo će zadržati istu ulogu i nadležnosti koje trenutno ima. Crna Gora je navela da će odgovarajući sistemi finansijskog upravljanja i kontrole biti uspostavljeni za sprovođenje Strukturnih instrumenata.

III. PROCJENA STEPENA USKLAĐENOSTI I KAPACITETA ZA SPROVOĐENJE

Sveukupno posmatrano, Crna Gora je djelimično usklađena sa pravnom tekovinom u oblastima koje pokriva ovo poglavlje. Do pristupanja Crne Gore EU biće neophodno u potpunosti osigurati

primjenu i sprovođenje pravne tekovine u oblasti regionalne politike i koordinacije Strukturnih instrumenata. Učešće Crne Gore u II, III i IV komponenti Ipe doprinijelo je razvoju struktura i mehanizama za sprovođenje koji bi mogli poslužiti kao dobra osnova za buduće nadležnosti u okviru Kohezione politike EU.

Crna Gora se nalazi u ranoj fazi priprema kada je u pitanju sprovođenje Kohezione politike EU. Neophodno je pozabaviti se određenim nedostacima u odnosu na uspostavljanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta i utvrđivanje sistema za sprovođenje.

Crna Gora mora da odredi odgovarajuće institucionalne strukture i sisteme u skladu sa regionalnim okvirom koji uređuje sprovođenje Strukturnih instrumenata i da izgradi i održava adekvatne administrativne kapacitete. Crna Gora mora da uspostavi kompjuterizovani Upravljački informacioni sistem koji će biti dostupan širokom spektru korisnika i da izgradi dovoljne kapacitete za procjenu i reviziju. Takođe mora da uspostavi efikasan sistem finansijskog upravljanja i kontrole za sprovođenje Strukturnih instrumenata.

III.a. Zakonodavni okvir

Crna Gora je već na zadovoljavajućem nivou usaglašenosti sa mjerodavnim propisima i politikama EU u oblastima koje predstavljaju preduslov za propisno sprovođenje Kohezione politike EU. Mora se dodatno raditi na usklađivanju zakonodavstva u pojedinim oblastima državne pomoći, javnih nabavki, zaštite životne sredine i saobraćaja kako bi se osigurala potpuna usaglašenost sa pravnom tekovinom EU. Trenutno je u toku priprema propisa kojima će se riješiti nedostaci u gore pomenutim oblastima.

Sistem planiranja budžeta u Crnoj Gori trenutno dozvoljava samo planiranje na godišnjem nivou. U tom kontekstu, Crna Gora mora da usvoji zakonodavni okvir koji omogućava višegodišnje planiranje budžeta.

Trenutno, sufinansiranje projekata na nacionalnom nivou se obezbjeđuje jedino iz državnog budžeta. Sufinansiranje iz izvora koji nisu državni je i dalje prilično ograničeno. Lokalni organi mogu ostvariti prihode iz različitih izvora i oni su samostalni u izvršavanju sopstvenih budžeta. Međutim, oni imaju ograničen kapacitet za pozajmljivanje i zavise od prethodnog pristanka centralnih organa vlasti, što kapacitet sufinansiranja na lokalnom nivou čini problematičnim. Neophodno je uspostaviti mehanizam u cilju osiguranja finansijski zdrave osnove za investiranje i dovoljno ovlašćenja za izvođenje projekata, moguće i preko opštinskih granica.

III.b. Institucionalni okvir

Crna Gora je odredila strukture za sprovođenje Ipe, prvenstveno u pogledu upravljanja dva Operativna programa koji predstavljaju preteču Strukturnih instrumenata. Crna Gora je ukazala da će struktura Ipe činiti osnovu za uspostavljanje budućeg sistema za sprovođenje Strukturnih instrumenata. Crna Gora mora da obrati pažnju kako bi što prije osigurala potpuno uključivanje i

prenos dužnosti mjerodavnih funkcija na resorna ministarstva. Ona moraju postepeno steći punu nadležnost i vlasništvo nad planiranjem i pripremanjem politike.

Crna Gora još uvijek nije zvanično utvrdila strukture za sprovođenje Strukturnih instrumenata. Biće neophodno odrediti Upravljačka tijela. Crna Gora je odredila buduće Revizorsko tijelo, ali još uvijek nije odredila buduće Tijelo za ovjeravanje.

S obzirom na složenost funkcija koje će zahtijevati budući Strukturni instrumenti, Crna Gora treba da preduzme neophodne korake kako bi obezbijedila uspostavljanje koherentne strukture koordinacije. Istovremeno, neophodno je osigurati funkcionalnu nezavisnost strukture u cjelini naročito u pogledu budućih tijela za upravljanje i ovjeravanje i njihovih dužnosti. Prije svega, ova koordinaciona struktura bi trebalo da bude podrška Upravljačkim tijelima u potpunom obavljanju svojih dužnosti i kapacitetu za donošenje odluka o upravljanju i sprovođenju relevantnih programa koji su pod njihovom kontrolom.

Na širem nivou i u okviru sve veće transparentnosti i odgovornosti prilikom upravljanja Strukturnim instrumentima, koordinaciona struktura mora da osigura usklađenost između ciljeva makroekonomske politike sa jedne strane i potreba i ciljeva sufinansiranja koje zahtijevaju Strukturni instrumenti sa druge strane.

Pored koordinacione strukture, neophodno je takođe osigurati međuinstitucionalnu saradnju koju trenutno omogućava crnogorsko zakonodavstvo u kontekstu sprovođenja Kohezivne politike EU.

III.c. Administrativni kapaciteti

Sveukupno posmatrano, iskustvo sa višegodišnjim programiranjem i upravljanjem projektima koje finansira EU kao i broj zaposlenih koji su uključeno u sprovođenje Ipe trenutno su ograničeni.

Međutim, Crna Gora je sačinila strategiju za izgradnju kapaciteta u kontekstu upravljanja i sprovođenja Ipe. Crna Gora je takođe sprovela niz obuka o upravljanju fondovima EU u okviru Ipe, između ostalog i u pogledu funkcija spoljne i unutrašnje revizije. Ipak, trebalo bi intenzivirati obuke i njima obuhvatiti sve službenike koji su trenutno uključeni u Ipu. Veću pažnju trebalo bi posvetiti jačanju kapaciteta za procjenu u javnoj upravi i funkcijama revizije. Takođe je neophodna odgovarajuća obuka lokalnih organa, naročito onih koji su uključeni u sprovođenje programa Ipe.

S obzirom na to da neke od struktura za sprovođenje (npr. Upravljačka tijela i Tijela za ovjeravanje) tek treba da budu određene, jačanje kapaciteta koje je trenutno obezbijeđeno ili koje se planira obezbijediti mora biti uopšteno i fokusirati se na različite zainteresovane grupe kako bi se podigla opšta svijest i razumijevanje načela, praksi i dužnosti koji su neophodni za obavljanje Strukturnih instrumenata.

Crna Gora mora da osigura kontinuitet i stabilnost ljudskih resursa koji imaju ili će imati koristi od mjera za jačanje kapaciteta. Neophodno je osigurati razumnu politiku zadržavanja osoblja kojom se ciljaju službenici koji će postepeno sticati iskustvo u upravljanju i sprovođenju fondova EU. U tom smislu, Crna Gora mora da primijeni efikasnu i atraktivnu politiku planiranja karijere i platnu politiku za državne službenike u svim organima koji su uključeni u Ipu.

III.d. Programiranje

Crna Gora je pripremila niz dokumenata vezanih za politiku i programiranje, prvenstveno na državnom nivou, od kojih najmjerodavniji obuhvataju prioritete IPA komponente III i IV.

Crna Gora je pripremila Strateški okvir usklađenosti kojim se utvrđuju prioriteti za III i IV komponentu Ipe, a takođe je razradila i Operativne programe za date komponente.

Uspostavljen je mehanizam kojim se osigurava da strategije koje je usvojila Vlada Crne Gore odgovaraju određenim stavkama u budžetu.

Iskustvo stečeno u razvoju projekata je ograničeno i neophodno ga je dodatno unaprijediti kako bi se zadovoljili zahtjevi Kohezije politike EU. Crna Gora će morati da mobilise odgovarajuće resurse kako bi se pripremio sveobuhvatni i visoko kvalitetni paket pripremljenih projekata koji čekaju odobrenje, neophodan za sprovođenje u okviru budućih Strukturnih instrumenata (uključujući pripremanje pratećih tehničkih studija i finansijskih analiza), čime će se ispoštovati zahtjevi iz svih ostalih oblasti koje su relevantne za Koheziju politiku EU, naročito zaštite životne sredine, javnih nabavki, kao i politike konkurentnosti i državne pomoći.

Crna Gora mora da odredi koji organi će biti odgovorni za vršenje zadataka programiranja u okviru budućih Strukturnih instrumenata.

III.e. Praćenje i procjena

Crna Gora je razvila strukture i stekla određeno iskustvo u praćenju i procjeni, kako u okviru ministarstava, tako i u ostalim institucijama koje su uključene u Ipu. Ona raspolaže određenim operativnim sistemima za praćenje i procjenu programa EU, kao i računovodstvenim sistemom i Upravljačkim informacionim sistemom.

Ipak, u odnosu na sprovođenje Kohezije politike EU, Crna Gora će morati da angažuje odgovarajuće ljudske i finansijske resurse za propisno uspostavljanje sistema za praćenje i procjenu. To će podrazumijevati uspostavljanje integrisanog Upravljačkog informacionog sistema koji ne samo da kombinuje fizičko i finansijsko praćenje, već i omogućava pristup i doprinos prikupljanju podataka i unos velike grupe tijela koja su uključena u sprovođenje aktivnosti i krajnjih korisnika. Ona takođe treba da omogući povezivanje elektronskih računovodstvenih sistema sa Upravljačkim informacionim sistemom. Pored toga, neophodno je ojačati kapacitete za procjenu kod zaposlenih.

Crna Gora mora nadograditi postojeće kapacitete i iskustva i pripremiti sveobuhvatnu strategiju praćenja i procjene kako bi definisala koji organi će se baviti ovim funkcijama u okviru budućih Strukturnih instrumenata.

III.f. Finansijsko upravljanje i kontrola

Crna Gora je u procesu uspostavljanja dobrog okvira za finansijsko upravljanje i kontrolu (uključujući reviziju) za sve državne rashode. Međutim, postoji ograničenje u odnosu na instrumente koji su mjerodavni za Kohezionu politiku EU.

Crna Gora mora definisati svoj sistem finansijskog upravljanja i kontrole (uključujući spoljnu i unutrašnju reviziju) za Strukturne instrumente i posvetiti posebnu pažnju razdvajanju funkcija i nezavisnosti ključnih organa kao što su Tijelo za ovjeravanje i Revizorsko tijelo.