



**Prilog 1**

**Crna Gora**  
**Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija**

**INFORMACIJA O PREDLOGU NOVOG METODOLOŠKOG PRISTUPA  
ZAPADNOBALKANSKOG INVESTICIJSKOG OKVIRA ZA PERIOD 2014-2020**

**Podgorica, maj 2014.**

## I UVOD

Tokom prethodne finansijske perspektive EU (2007-2013) Crna Gora je bila jedna od šest država korisnica Zapadnobalkanskog investicijskog okvira (ZIO) – instrumenta koji je oformila Evropska komisija u saradnji s međunarodnim finansijskim institucijama kako bi obezbijedila optimalan okvir za finansiranje infrastrukturnih projekata (u oblasti životne sredine, saobraćaja, energetike i socijalnog sektora). Suština funkcionisanja ZIO u prethodnom periodu se zasnivala na kombinaciji bespovratnih sredstava EU (koja su korištena za finansiranje izrade projektne dokumentacije i pripremu projekata) i kreditnih sredstava međunarodnih finansijskih institucija (koja su korištena za izvođenje radova, tj. konkretno sprovođenje projekata). Države korisnice su kandidovale projekte kroz pozive za dostavljanje projekata koje je centralizovano raspisivala Evropska komisija.

Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija je zaduženo za koordinaciju procesa programiranja i praćenja sprovođenja svih projekata koji se finansiraju kroz ZIO. U okviru deset poziva ZIO Crnoj Gori su odobrena 24 nacionalna projekta ukupne vrijednosti EUR 17.448.000, dok je Crna Gora jedan od korisnika 10 regionalnih projekata ukupne vrijednosti EUR 43.334.600.

## II NOVI METODOLOŠKI PRISTUP U OKVIRU ZIO

Iskustva u sprovođenju projekata koji su odobreni u okviru prethodnih ciklusa ZIO ukazuju da je veoma mali broj projekata za koje je odobrena priprema projektne dokumentacije uspješno okončan i prešao u fazu sprovođenja radova. Situacija po ovom pitanju slična je u svim državama Zapadnog Balkana, što ukazuje na sistemski propust u metodologiji funkcionisanja ZIO. Imajući u vidu ovakva iskustva Evropska komisija je odlučila da tokom finansijske perspektive 2014-2020 predloži novi metodološki pristup za prioritizaciju i finansiranje investicijskih projekata čiji će značajan segment biti i inovirani ZIO. Prvobitno je novi pristup predložen na sastanku Grupe za evoluciju ZIO koji je održan 8. IV 2014. u Briselu, dok je naknadno u okviru misije predstavnika Generalne direkcije za proširenje **Nikole Bertolinija** (Nicola Bertolini) MVPEI 6. V 2014. organizovalo predstavnicima resornih ministarstava prezentaciju novog metodološkog pristupa ZIO.

Dodatni značaj novog metodološkog pristupa je potvrđen na ministarskoj konferenciji *EU – Zapadni Balkan* koja je održana 7. i 8. V 2014. u Solunu, a kojoj je

prisustvovala crnogorska delegacija na čelu s potpredsjednikom Vlade i ministrom vanjskih poslova i evropskih integracija dr Igorom Lukšićem. Tom prilikom su učesnici okvirno upoznati s novinama u okviru ZIO za period 2014-2020, o čemu je Vlada redovno obaviještena.

Evropska komisija je 13. V 2014. zvanično dostavila dokument s predlogom koncepta nove metodologije ZIO državam korisnicama i međunarodnim finansijskim institucijama na razmatranje (Prilog 2).

U Briselu je 20. V 2014. održan XI sastanak Grupe finansijera projekata ZIO na kojem je, između ostalog, detaljnije razmatran predlog novog metodološkog pristupa. Na sastanku su predstavnici međunarodnih finansijskih institucija izrazili značajnu zabrinutost po pitanju efikasnosti i efektivnosti sprovođenja predloga Evropske komisije u praksi i preporučili dalje usaglašavanje predloga metodologije u okviru strukture za upravljanje ZIO.

Predstavnik Crne Gore je tom prilikom informisao da će Vlada Crne Gore razmatrati predlog novog metodološkog pristupa i zvanično obavijestiti Evropsku komisiju o zauzetom stavu.

Pod uslovom da predlog Evropske komisije bude prihvatljiv za sve države korisnice ZIO i za međunarodne finansijske institucije, Evropska komisija će u narednom periodu obezbijediti tehničku podršku za uspostavljanje novog okvira na nacionalnom nivou – prije svega Nacionalnog investicijskog komiteta (NIK). Eventualno sprovođenje ovakvog metodološkog pristupa u praksi predstavljalo bi dodatnu vrijednost u smislu određivanja prioriternih investicijskih projekata na nacionalnom nivou, što bi bilo višestruko korisno za iznalaženje izvora za njihovo finansiranje – ne samo posredstvom ZIO, već i ostalih izvora finansiranja.

## Prilog 2



EVROPSKA KOMISIJA

Generalna direkcija za proširenje

D – REGIONALNA SARADNJA I POMOĆ;

TURSKA KIPARSKA ZAJEDNICA

Direktor

Brisel,  
ELARG D3/NB (2014)

### OBAVJEŠTENJE ČLANOVIMA GRUPE FINANSIJERA PROJEKATA I UPRAVNOG ODBORA ZIO

**Predmet: Podrška infrastrukturnim investicijskim projektima u regionu Zapadnog Balkana za period 2014-2020**

#### 1. Okvirne informacije

Partneri Zapadnobalkanskog investicijskog okvira (ZIO) trenutno sprovode detaljan pregled sprovođenja već odobrenih projekata zajedno s pregledom ciljeva i metoda rada ZIO u cilju povećanja efikasnosti u novom finansijskom period EU 2014-2020. U ovom dokumentu izvode se zaključci iz tekućeg pregleda i opisuje se nova metodologija za identifikaciju, pripremu i odabir prioriternih infrastrukturnih investicijskih projekata za finansiranje u regionu Zapadnog Balkana, koje Komisija namjerava da predloži partnerima ZIO.

#### 2. Opšte napomene

Efektivna i efikasna upotreba javnih fondova raspoloživih za pripremu i sprovođenje investicijskih projekata zahtijeva sistemsku i sveobuhvatnu koordinaciju među svim partnerima ZIO, odnosno između država korisnica, Komisije, finansijskih institucija (FI), država članica i ostalih donatora. Glavni cilj i razlog postojanja ZIO jeste udruživanje resursa, uključujući i spajanje bespovratne pomoći (grantova) i kredita FI.

Ključne lekcije naučene kroz sprovođenje ZIO tokom prvih pet godina postojanja su sljedeće:

- Identifikacija, priprema i odabir infrastrukturnih projekata za finansiranje naročito u sektorima energetike, saobraćaja, životne sredine i socijalnom sektoru<sup>1</sup> zahtijevaju definisanje i održavanje **jedinstvenih sektorskih lista prioriternih projekata** od strane država korisnica, uključujući sve relevantne projekte na nacionalnom i regionalnom nivou;
- Investicijski projekti na jedinstvenim sektorskim listama prioriternih projekata treba da proističu iz relevantnih nacionalnih **sektorskih strategija i planova**, tako da bude osigurano **vlasništvo** država korisnica (državnih organa) nad projektima definisanim na jedinstvenim sektorskim listama projekata;

---

<sup>1</sup> Sektori koje trenutno pokriva IOZB

- Postoji potreba za **unapređenjem koordinacije** svih učesnika koji doprinose finansiranju investicijskih projekata (nacionalne vlade, EU i njene države članice, finansijske institucije, bilateralni donatori).

*Napomena: Dolje predložena metodologija i priloženi dijagrami toka projektnog ciklusa pokrivaju samo pripremu i finansiranje prioriternih infrastrukturnih projekata. Oni se ne odnose na kompletan opseg ZIO koji uključuje šire političke i strateške aspekte koji uključuju između ostalog i investicijsku klimu, obezbjeđivanje sektorskih studija (naročito na regionalnom nivou) ili razvoj i sprovođenje regionalnih finansijskih instrumenata koji stimulišu investicije od strane širokog spektra krajnjih korisnika (npr. investicije u energetska efikasnost i obnovljivu energiju) ili koji podržavaju dodatne izvore finansiranja (npr. garancije). U ovoj fazi, projektni ciklus ne uključuje privatni sektor. Privatni sektor bi mogao i treba da bude uključen, na primjer gdje su sheme javno-privatnog partnerstva identifikovane kao najpovoljnija finansijska opcija za sprovođenje infrastrukturnih investicija.*

### 3. Glavni elementi nove metodologije

Polazna tačka nove metodologije je stav da investicijski projekti ne bi trebali da se predlažu na ad-hoc osnovi, već bi trebali da budu dio širih i dugoročnijih **sektorskih razvojnih planova**. Komisija će obezbijediti svoju podršku u okviru Instrumenta prepristupne podrške (IPA II) na osnovu nacionalnih ili višekorisničkog strategijskog dokumenta. Finansijske institucije sve češće definišu slične višegodišnje strategije za svoje intervencije. Države korisnice su podjednako pozvane da uvedu višegodišnje i sektorske specifične planske instrumente. Regionalne organizacije kao što su Transportna opservatorija za Jugoistočnu Evropu (SEETO) ili Energetska zajednica razvijaju i redovno ažuriraju strategijska planska dokumenta kojim se identifikuju prioriteta.

Države korisnice treba da osiguraju  **vlasništvo** nad glavnim investicijskim projektima i **političku posvećenost Vlade**, a ne samo nacionalnog koordinatora za Ipu ili resornog ministarstva. Po potrebi mogu se uspostaviti **Nacionalni investicijski komiteti** (NIK) koji okupljaju ministra finansija, nadležne resorne ministre, Evropsku komisiju koju predstavljaju Delegacije, finansijske institucije i ostale donatore kako bi se osiguralo usklađeno planiranje i potvrđivanje investicijskih prioriteta od strane Vlade. Projekti će se, međutim, i dalje podnositi za finansiranje kroz Ipu/FI posredstvom nacionalnog koordinatora za Ipu.

Dodatni uslov za uspješno sprovođenje infrastrukturnih projekata odnosi se na **efikasnu pripremu projekata**. Državama korisnicama bi trebalo obezbijediti tehničku podršku za pripremu projektne dokumentacije za sve projekte na jedinstvenim sektorskim listama prioriternih projekata, a ne samo za projekte koje će eventualno podržati ZIO ili nacionalni programi Ipe u fazi sprovođenja. Različiti izvori finansiranja tehničke podrške (Podrška infrastrukturnim projektima (IPF) u okviru ZIO, JASPERS, i nacionalni Instrumenti za pripremu projekata /TA - PPF) treba da budu međusobno koordinirani.

Da bi se osiguralo brzo i efikasno **spvođenje** dobro pripremljenih investicijskih projekata:

- Treba da se napravi razlika između investicijskih projekata s **nacionalnom (ili lokalnom) dimenzijom** i investicijskih projekata s **regionalnom dimenzijom**, tj. onih projekata koji imaju uticaja i van teritorije države u kojoj se investira;
- Treba da se identifikuju mogući **izvori finansiranja** (nacionalni budžet, Zajednički evropski fond za Zapadni Balkan (EWBJF), nacionalni i višekorisnički programi Ipe, krediti finansijskih

institucija, drugi donatori, privatni kapital), a treba da se odabere najpovoljniji oblik finansiranja (imajući u vidu i uticaj na fiskalni prostor i visinu javnog duga države). NIK (ili drugo nadležno tijelo) služiće kao mehanizam u okviru kojeg će državni organi, EK, finansijske institucije i drugi donator bili u prilici da **bolje koordiniraju moguće izvore finansiranja** za prioritetne projekte;

- **Prioritizacija projekata** treba da bude zasnovana na nacionalnoj jedinstvenoj listi prioriternih projekata, da bude u skladu s relevantnim nacionalnim i makro-regionalnim strategijama, da bude zasnovana na pouzdanim i najnovijim sektorskim studijama (npr. poboljšanje saobraćajne mreže) i da prati odgovarajuću metodologiju sufinansiranja investicija koja uzima u obzir fiskalni prostor države (mogućnost za zaduživanje), ekonomsku održivost (povraćaj investicija) i finansijsku priuštvost.

#### 4. Jedinstvena lista investicijskih projekata

Jedinstvene sektorske liste investicijskih projekata biće rezultat pristupa koji se sastoji iz faza:

- Prvi korak: relevantni državni organi treba da razrade spisak investicijskih projekata koji su proizilaze iz nacionalnih i regionalnih sektorskih strategija. Odlučujući faktor ne treba da bude samo ekonomski uticaj i zrelost projekata, već i kvalitativna procjena neophodnog zakonodavnog i regulatornog okruženja. Ova praksa treba da uzme u obzir studije koje su u toku u okviru ZIO (i detaljni pregled sprovođenja odobrenih projekata), kao i projektne ideje razrađene na nacionalnom nivou, van konteksta ZIO. U ovoj fazi neophodna je procjena strategijske važnosti svakog projekta pojedinačno koja treba da bude zasnovana na nacionalnim/regionalnim strategijama. U spisak će biti uključeni svi potencijalni investicijski projekti bez obzira na buduće izvore finansiranja i status zrelosti. Države korisnice treba da revidiraju i poboljšaju jedinstvenu listu projekata kao što se zahtijeva, nakon sagledavanja rezultata pripreme/sprovođenja projekta i nacionalnih/regionalnih strategija;
- Drugi korak (faza procjene zrelosti) treba da bude pravljenje razlike između dvije faze projektnog ciklusa:
  - (a) **I faza - Priprema projekta / Tehnička pomoć**, tj. projekti za koje je neophodna pomoć EU/finansijskih institucija za izradu studije izvodljivosti, procjenu uticaja na životnu sredinu, idejni projekat i sve potrebne dozvole;
  - (b) **II Faza - Sprovođenje projekta** s cjelokupno pripremljenom i odobrenom projektnom dokumentacijom, kao i izdatim građevinskim dozvolama.
- Treći korak treba da bude **prioritizacija projekata** i identifikacija izvora finansiranja i za I i za II fazu. Zadatak prioritizacije bi u idealnom slučaju trebalo da obavlja NIK (ili makar međuresorno tijelo koje uključuje sve relevantne zainteresovane strane) nakon dogovorene metodologije procjene. Srbija sada testira sopstvenu metodologiju za prioritizaciju investicijskih projekata. Tehnička podrška će biti potrebna za pripremu slične metodologije za sve države korisnice u pogledu uspostavljanja NIK-a (ili drugog nadležnog tijela). Komisija/delegacije treba sa svoje strane da osiguraju da je projektima s regionalnom dimenzijom data odgovarajuća važnost. U principu, projekte od regionalnog značaja treba da finansira ZIO, dok bi se strategijski projekti koji nemaju regionalni uticaj razmatrali za finansiranje u kontekstu nacionalnih programa Ipe, finansijskih institucija ili nacionalnog budžeta. Da bi se obezbijedila maksimalna transparentnost i konzistentnost u pristupu, ZIO treba da bude informisan o svim odlukama o projektima koji se finansiraju po nacionalnim kriterijumima. NIK (ili drugo nadležno tijelo) treba da predstavlja

mjesto i koordinacioni mehanizam za informisanje donatora o projektima koje su pripremili državni organi.

## **5. Finansiranje prioritetnih projekata od strane EU/finansijskih institucija**

Odluke o finansiranju dvije grupe prioritetnih projekata pratiće dva različita ciklusa, kao što je ilustrovano u dva priložena dijagrama:

- **I faza: Priprema projekata / tehnička podrška (prvi dijagram)**

Priprema projekta je prije svega zadatak države korisnice. Međutim, kada je moguće, država korisnica može zatražiti podršku posredstvom ZIO ili kroz angažman finansijskih institucija za dalju pripremu projekata. Takvi zahtjevi podnose se Grupi finansijera projekta ZIO za ocjenjivanje i odluku o odobravanju podrške<sup>2</sup> ili će se finansirati kroz Ipa nacionalni program. Nakon odobravanja od strane Upravnog odbora ZIO, tehnička podrška pripremi ovih projekata finansiraće se (i) neposredno kroz višekorisnički Ipa program, ili (ii) posredstvom Zajedničkog evropskog fonda za Zapadni Balkan (EWBJF) uz doprinos finansijskih institucija i bilateralnih donatora. Sekretarijat ZIO u Generalnoj direkciji za proširenje (D3) saradivaće s geografskim jedinicama Generalne direkcije za proširenje, dok će Delegacije pomagati u praćenju sprovođenja projekata u državama korisnicama.

U slučaju (i) Generalna direkcija za proširenje (D3) će zatražiti izradu projektnog zadatka od ugovarača tehničke pomoći, Kancelarije za koordinaciju međunarodnih finansijskih institucijama, a nakon što država korisnica, finansijska institucija i Generalna direkcija za proširenje odobre projektni zadatak, studija se sprovodi kao tehnička pomoć u okviru Podrške infrastrukturnim projektima (IPF).

U slučaju (ii) upravitelj fonda će zaključiti sporazum o sprovođenju sa finansijskom institucijom, koja potpisuje sporazum o finansiranju sa državom korisnicom. Nakon toga finansijska institucija obezbjeđuje usluge za sprovođenje studije.

Tehnička podrška za pripremu projekata od nacionalnog značaja takođe se može finansirati posredstvom nacionalnih programa Ipe, nacionalnog budžeta i/ili drugih donatora. Ukoliko su projekti uključeni u nacionalni program Ipe, Delegacija (u okviru direktnog upravljanja) ili Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći (CFCU) (u okviru indirektnog upravljanja) će biti zaduženi za ugovaranje sredstava za izradu studija.

*Projekti sa završenom Studijom izvodljivosti, Procjenom uticaja na životnu sredinu i idejnim projektom zatim se dostavljaju NIK-u ili drugom nadležnom tijelu za odluku o finansiranju pripremljenih (zrelih) investicijskih projekata (II faza: Sprovođenje projekata).*

- **II faza: Sprovođenje projekata (drugi dijagram)**

Bespovratna finansijska sredstva (grantovi) za finansiranje investicijskih projekata od regionalnog značaja s pripremljenom projektnom dokumentacijom koje država korisnica, EU, finansijske institucije i ostali donatori smatraju prioritetnim, u prvom redu će se dodjeljivati iz Zajedničkog evropskog fonda za Zapadni Balkan. Takvo finansiranje putem dodjele bespovratnih sredstava biće odobreno od strane Upravnog odbora ZIO nakon procjene od strane Grupe finansijera projekata. Ova

---

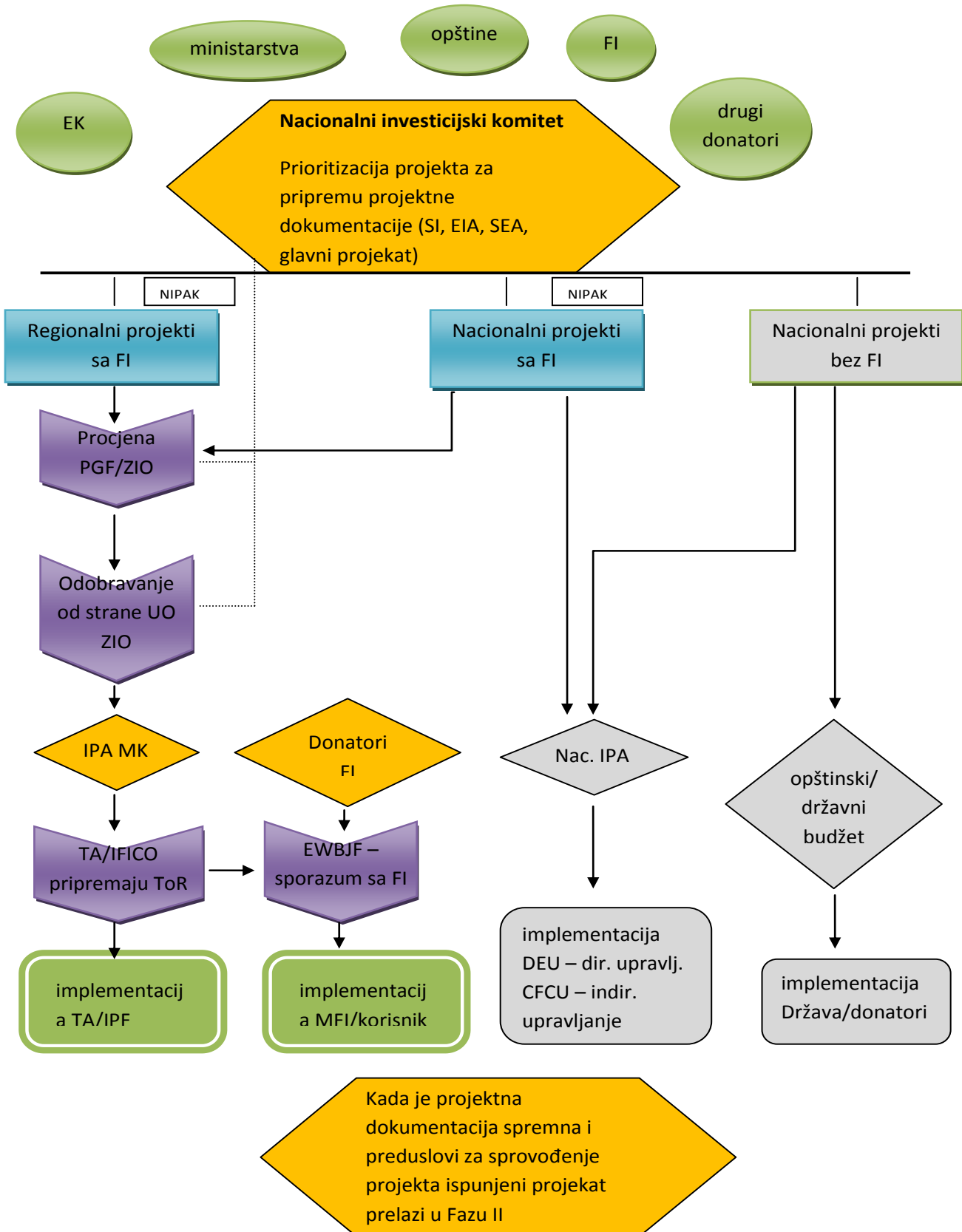
<sup>2</sup> Grupa finansijera projekta već uključuje finansijske institucije, Generalnu Direkciju za proširenje (D3) i bilateralne donatore. Geografske jedinice Generalne direkcije za proširenje kao i resorne generalne direkcije takođe bi trebalo da budu dio Grupe finansijera projekta.

procjena će uzeti u obzir relevantne regionalne strategije i studije. Kako investiranje u regionalne projekte u jednoj državi može imati uticaja i na susjedne države (npr. izgradnja jednog dijela saobraćajnog koridora), Grupa finansijera projekta će obavijestiti sve nacionalne investicijske komitete (ili druga nadležna tijela) o rezultatima procjene. Pored toga, osim doprinosa Zajedničkog evropskog fonda za Zapadni Balkan, Komisija (Generalna direkcija za proširenje -direktorat D) može zaključiti Sporazum o posrednom povjeravanju upravljanja (IMDA) sa vodećom kreditnom finansijskom institucijom ili državom korisnicom. Projekat će tada sprovoditi država korisnica u skladu s nacionalnim ili pravilima o nabavkama finansijskih institucija pod nadzorom finansijskih institucija, ukoliko je to primjenjivo.

Bespovratna finansijska sredstava za pripremljene investicijske projekte koji nemaju regionalni značaj a koje država korisnica, EU i/ili finansijska institucija smatraju prioriternim, će biti dodjeljivana u prvom redu iz nacionalnih Ipa programa, bilo u kombinaciji ili ne sa pozajmicama od finansijskih institucija. Za finansiranje datog projekta, Komisija (Direktorati B, C i DEU) može obezbijediti finansiranje direktno iz nacionalnog programa Ipe ili zaključiti Sporazum o posrednom povjeravanju upravljanja s finansijskom institucijom. Projekat će zatim sprovoditi država korisnica kombinujući zajmove, državni budžet i Ipa sredstva u skladu s nacionalnim ili pravilima o nabavkama finansijskih institucija pod nadzorom finansijske institucije, ukoliko je to primjenjivo.



## Faza I – Priprema projekata



## Faza II – Implementacija projekata

