

EVROPSKIM INTEGRACIJAMA DO
RAVNOMJERNOG REGIONALNOG RAZVOJA

STRUKTURNI FONDOVI - ŠANSA ZA REGIONE

Regionalna politika i koordinacija
strukturnih instrumenata

*Osvrt na poglavlje 22, analiza dinamike i primjene
te dinamika realizacije dosadašnjeg toka mjerila*



Podgorica, jul 2025

Dokument je dio projekta „Evropskim integracijama do ravnomjernog regionalnog razvoja“ nevladinog udruženja „Građanski aktivizam“ koji analizira proces evropskih integracija iz prizme strukturnih fondova koji mogu biti iskorišćeni za podsticanje regionalnog razvoja kroz mehanizme strukturnih fondova, sa posebnim fokusom na sjeverni region kao najmanje razvijen dio Crne Gore.

Nevladino udruženje Građanski aktivizam polaže autorska prava na dokument, tako da su neovlašćeno umnožavanje i distribucija zabranjeni bez saglasnosti.

Iako je poglavlje 22 po pravnoj prirodi poglavlje o sistemu upravljanja fondovima EU, njegova razvojna svrha smanjenje regionalnih razlika, u Crnoj Gori ima vrlo konkretan domaći sadržaj. Zakon o regionalnom razvoju, u skladu sa geografskim karakteristikama i razmještajem prirodnih uslova za razvoj, definiše tri geografska regiona:

Primorski, Središnji i Sjeverni, pri čemu je prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji zemlja podijeljena na 25 jedinica lokalne samouprave, od kojih se 13 nalazi u Sjevernom, a po 6 u Središnjem i Primorskom regionu. Razvojni jaz među njima je izražen i dugotrajan: prema podacima iznesenim u Strategiji regionalnog razvoja za period 2014–2020, Sjeverni region zauzima 52,8% teritorije, a naseljava ga oko 28% stanovništva, te je najmanje razvijen region u zemlji, na nivou od približno polovine prosjeka razvijenosti Crne Gore, dok su Središnji i Primorski region bili iznad državnog prosjeka.

Nacionalni okvir: Zakon o regionalnom razvoju i Strategija regionalnog razvoja

Crna Gora ima razrađen domaći okvir koji je prirodni pandan onome što poglavlje 22 priprema na nivou EU. Zakon o regionalnom razvoju uređuje način podsticanja i planiranja regionalnog razvoja i obavezuje organe da mjere i sredstva opredjeljuju primjereno stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave, radi ravnomjernijeg regionalnog razvoja. Na osnovu tog zakona, Vlada je u julu 2023. usvojila

Strategiju regionalnog razvoja Crne Gore 2023–2027 i prateći akcioni plan, kao temeljni planski dokument politike regionalnog razvoja kojim se utvrđuju ciljevi, prioriteti i način njihovog postizanja.

Strategija postavlja ciljeve po regionima — za Sjeverni region povećanje konkurentnosti i ubrzan, održiv razvoj, a za Središnji region ostvarenje održivog ekonomskog rasta — i prati ih kroz indikatore kao što su stepen razvijenosti JLS i regiona radi smanjenja razvojnog jaza, stopa rizika od siromaštva, prirodni priraštaj, saldo unutrašnjih migracija i indeks razvoja po mjeri čovjeka za svaki od tri regiona.

Za razliku od velikih članica EU, čija se kohezijska sredstva raspoređuju među više statističkih regiona, Crna Gora se na nivou EU tretira kao cjelina. Prema Regulativi (EC) 1059/2003, Crna Gora je, kao zemlja sa približno 620.000 stanovnika, definisana kao jedan statistički region. Praktična posljedica je dvojaka s jedne strane, ne postoji unutrašnja "konkurencija" regiona za EU sredstva po automatskoj statističkoj raspodjeli; s druge strane, upravo zato unutrašnje regionalno balansiranje (prije svega podizanje Sjevera) ostaje obaveza nacionalne politike i pitanje načina na koji država dizajnira prioritete u programskim dokumentima. Drugim riječima, ravnomjerniji razvoj neće "doći sam" kroz mehaniku raspodjele, već mora biti svjesno ugrađen u Sporazum o partnerstvu i operative programe

Domaći okvir regionalnog razvoja i poglavlje 22 nijesu paralelni tokovi — oni se susreću u fazi programiranja. Planski dokumenti IPA III predstavljaju važan input za definisanje mjera, aktivnosti i projekata u okviru Strategije regionalnog razvoja, uz prepoznatu potrebu daljeg jačanja kapaciteta apsorpcije sredstava iz EU. Time se zatvara logičan krug: nacionalna strategija identifikuje gdje su razvojne potrebe (naročito na Sjeveru), a sistem koji poglavlje 22 gradi — institucije, programski dokumenti, praćenje i finansijska kontrola — treba da omogući da se te potrebe finansiraju iz pretpristupnih, a kasnije i kohezijskih sredstava. Za organizacije civilnog društva i lokalne samouprave ovo je i konkretna tačka uključivanja: kroz partnerske strukture za regionalni razvoj i kroz pripremu projekata mogu uticati na to da prioritete odražavaju stvarne potrebe zajednica, što je istovremeno i zahtjev načela partnerstva iz poglavlja 22

Sažetak i napomena o izvorima

Ovaj dokument daje sažet, ali sadržajan pregled pregovaračkog poglavlja 22 — Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, kao i analizu dinamike pregovaračkog procesa i dosadašnjeg toka realizacije mjerila u kontekstu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Tekst je namijenjen čitaocima koji prate proces evropske integracije i kojima je potreban pregledan, ali utemeljen materijal za rad, izvještavanje i pripremu projekata.

Poglavlje 22 spada u oblast u kojoj se ne radi prevashodno o usklađivanju nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU (tzv. transpozicija), već o izgradnji institucija, sistema i kapaciteta koji će državi omogućiti da nakon članstva djelotvorno i odgovorno upravlja evropskim strukturnim i investicionim fondovima. Zbog toga je suština ovog poglavlja praktična priprema — uspostavljanje upravljačke arhitekture, programskih dokumenata, sistema praćenja i finansijske kontrole.

Napomena o pouzdanosti podataka

Opšti opis kohezijske politike EU i njene pravne tekovine zasniva se na ustaljenom funkcionisanju te politike. Podaci specifični za Crnu Goru (datumi, mjerila, sastav radne grupe, tok zatvaranja poglavlja) preuzeti su iz zvaničnih i medijskih izvora navedenih na kraju dokumenta.

Tamo gdje precizan podatak nije moguće pouzdano potvrditi iz javno dostupnih izvora — prije svega tačan stepen ispunjenosti pojedinačnih završnih mjerila i eventualno najnovije privremeno zatvaranje poglavlja nakon marta 2026 — to je u tekstu izričito naznačeno. Brojčani pokazatelji koji nijesu pouzdano provjereni nijesu navođeni.

Dokument je strukturisan u sedam cjelina: kontekst kohezijske politike EU; sadržaj samog poglavlja 22; put Crne Gore kroz ovo poglavlje; analizu šest završnih mjerila; pretpristupne instrumente kao pripremu; analizu dinamike i primjene u periodu 2024–2026; te rizike, izazove i zaključna razmatranja.

1. Kontekst: regionalna i kohezijska politika EU

1.1. Šta je kohezijska politika i zašto postoji

Regionalna, odnosno kohezijska politika jedna je od najvažnijih i finansijski najobimnijih politika Evropske unije. Njen cilj definisan je Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije: jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, te smanjivanje razlika u nivou razvijenosti između regiona, uz posebnu pažnju prema područjima koja zaostaju u razvoju. Drugim riječima, kohezijska politika je glavni instrument kojim Unija ulaže u ujednačeniji razvoj svojih članica i regiona.

Logika je sljedeća: jedinstveno tržište i zajedničke politike donose koristi, ali te koristi nijesu automatski ravnomjerno raspoređene. Pojedini regioni — zbog geografije, istorijskog nasljeđa, strukture privrede ili udaljenosti od velikih tržišta — zaostaju. Kohezijska politika usmjerava javna sredstva ka tim područjima kako bi se podstakli infrastrukturni razvoj, konkurentnost privrede, zapošljavanje, inovacije, zelena i digitalna tranzicija, te kvalitet života. Time se istovremeno jača i unutrašnja povezanost Unije.

Za državu kandidatkinju poput Crne Gore, ova politika ima dvostruko značenje. Prvo, ona je oblast pregovora u kojoj treba dokazati spremnost da se preuzme i primijeni odgovarajući sistem upravljanja. Drugo, ona je obećanje konkretne koristi: nakon članstva, sredstva koja državi postaju dostupna iz strukturnih i investicionih fondova višestruko su veća od onih kojima raspolaže u pretpristupnom periodu.

1.2. Evropski strukturni i investicioni fondovi

U središtu kohezijske politike nalaze se Evropski strukturni i investicioni fondovi (skraćeno: fondovi ESI). To je skup fondova kojima se finansiraju programi i projekti u državama i regionima članicama. Tri fonda čine tzv. strukturne instrumente u užem smislu:

- Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR) — finansira ulaganja u infrastrukturu, podršku malim i srednjim preduzećima, istraživanje i inovacije, energetska efikasnost i obnovljive izvore, digitalizaciju i druga produktivna ulaganja;
- Evropski socijalni fond (danas: Evropski socijalni fond plus) — usmjeren je na ljude: zapošljavanje, obrazovanje i obuke, socijalno uključivanje, borbu protiv siromaštva i jačanje administrativnih kapaciteta;
- Kohezioni fond — namijenjen državama čiji je bruto nacionalni dohodak po stanovniku ispod određenog praga; finansira velike infrastrukturne projekte, prije svega u oblasti saobraćaja (trans-evropske mreže) i životne sredine.

Pored ta tri fonda, zajednička pravila u značajnoj mjeri obuhvataju i fond za pomorstvo i ribarstvo, kao i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. Za Crnu Goru, koja je mala i po dohotku spada u manje razvijena područja u poređenju sa prosjekom Unije, naročito su relevantni Kohezioni fond i EFRR, jer otvaraju prostor za finansiranje krupnih razvojnih i infrastrukturnih ulaganja koja nacionalni budžet sam teško može da iznese.

1.3. Načela na kojima počiva kohezijska politika

Da bi se ogromna javna sredstva trošila svrsishodno i pošteno, kohezijska politika počiva na nekoliko čvrstih načela. Upravo ta načela predstavljaju srž onoga što država kandidatkinja mora da usvoji i operacionalizuje u okviru poglavlja 22.

Programiranje

Sredstva se ne dodjeljuju projekat po projekat ad hoc, već na osnovu višegodišnjih programskih dokumenata. Država unaprijed, u dogovoru sa Evropskom komisijom, definiše prioritete, ciljeve, očekivane rezultate i pokazatelje, te raspodjelu sredstava po oblastima. Glavni dokumenti su Sporazum o partnerstvu (strateški okvir na nivou države) i operativni programi (koji razrađuju pojedinačne oblasti ulaganja).

Partnerstvo i višeslojno upravljanje

Priprema i sprovođenje programa odvija se uz uključivanje široka kruga partnera — državnih organa, lokalnih samouprava, privrede, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva. Načelo partnerstva nije formalnost: ono treba da obezbijedi da prioriteti odgovaraju stvarnim potrebama i da postoji javna kontrola nad trošenjem sredstava.

Sufinansiranje i dodatnost

Sredstva EU po pravilu ne pokrivaju cijelu vrijednost ulaganja; država učestvuje sopstvenim sredstvima (sufinansiranje). Načelo dodatnosti znači da evropska sredstva treba da dopune, a ne da zamijene, nacionalna javna ulaganja — kako se ne bi dogodilo da se domaći budžet jednostavno rastereti, bez stvarnog dodatnog razvojnog efekta.

Tematska koncentracija i orijentacija na rezultate

Da se sredstva ne bi rasula na previše sitnih i nepovezanih namjena, propisuje se koncentracija na ograničen broj prioriteta (na primjer, inovacije, niskougledna ekonomija, povezanost). Istovremeno, sve se snažnije insistira na mjerljivim rezultatima — postavljaju se pokazatelji, prati se njihovo ostvarivanje, a isplate se sve više vezuju za stvarno postignuće, a ne samo za potrošnju.

Podijeljeno upravljanje i zdravo finansijsko upravljanje

Najveći dio kohezijskih sredstava troši se kroz tzv. podijeljeno upravljanje: Evropska komisija povjerava upravljanje sredstvima državama članicama, ali zadržava nadzor. Time država preuzima ozbiljnu odgovornost — mora da uspostavi sisteme koji garantuju zakonitost, pravilnost i ekonomičnost trošenja, sa jasnom revizorskom putanjom i mehanizmima za otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti.

Preduslovi i pravilo opoziva sredstava

Da bi se sredstva uopšte mogla koristiti, moraju biti ispunjeni određeni preduslovi (u ranijem periodu zvani ex-ante uslovi, kasnije „uslovi koji omogućavaju“). Oni traže da država prije ulaganja ima na mjestu

odgovarajuće strategije, propise i administrativne kapacitete u datoj oblasti — na primjer, strategiju za određeni sektor ili djelotvoran sistem javnih nabavki. Time se sprečava da se sredstva ulivaju u okruženje koje nije spremno da ih svrsishodno iskoristi.

Drugi disciplinujući mehanizam jeste pravilo automatskog opoziva (poznato po formuli „n+2“, odnosno „n+3“): sredstva opredijeljena za određenu godinu moraju biti i potrošena u zatom roku, inače se gube. To pravilo stvara stalni pritisak na efikasnost i jedan je od glavnih razloga zašto je apsorpciona sposobnost — sposobnost da se sredstva kvalitetno i blagovremeno potroše — toliko važna i zašto se na njoj insistira već u pretpristupnoj fazi.

Zašto je ovo važno za poglavlje 22

Sva navedena načela nijesu apstrakcija: ona se u poglavlju 22 prevode u konkretne zahtjeve prema državi — da uspostavi institucije, donese strateška dokumenta, izgradi informacione i kontrolne sisteme i osposobi kadar. Završna mjerila poglavlja 22, koja se analiziraju u 4. dijelu, upravo operacionalizuju ova načela.

2. Sadržaj poglavlja 22

2.1. Priroda pravne tekovine u ovoj oblasti

Pravna tekovina EU vezana za poglavlje 22 specifična je po tome što se uglavnom sastoji od okvirnih i provedbenih propisa koji ne zahtijevaju klasično prenošenje u nacionalno zakonodavstvo na način uobičajen za druga poglavlja. Tim propisima utvrđuju se pravila za izradu, odobravanje i sprovođenje programa strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Riječ je, dakle, prije svega o pravilima upravljanja sredstvima nego o materijalnim propisima koje treba doslovno preuzeti.

Praktična posljedica jeste da se priprema za ovo poglavlje ne mjeri brojem usvojenih zakona, već stepenom institucionalne i administrativne spremnosti. Država mora da pokaže da je izgradila sisteme i kapacitete koji odgovaraju zahtjevima zajedničkih pravila o upravljanju fondovima, i da je u stanju da ih primijeni u praksi od trenutka članstva.

Dodatno treba imati u vidu da je zakonodavni okvir kohezijske politike na nivou EU podložan promjenama iz jednog višegodišnjeg finansijskog perioda u drugi. Pravila za period 2014–2020. razlikovala su se od pravila za period 2021–2027, a okvir za period nakon 2027. godine u kojem bi Crna Gora, prema sopstvenim ambicijama, mogla biti članica još se oblikuje na nivou Unije. To znači da država priprema svoje sisteme prema cilju koji se i sam pomjera, pa je fleksibilnost institucionalnog rješenja jednako važna kao i njegova trenutna usklađenost.

Ograničenje

Konačan oblik pravila kohezijske politike za period poslije 2027. godine nije utvrđen u trenutku izrade ovog dokumenta. Sve formulacije o budućoj arhitekturi (na primjer, o tačnoj ulozi pojedinih tijela) treba čitati kao opis postojećeg sistema, podložan prilagođavanju novom regulatornom okviru EU.

2.2. Šest podoblasti poglavlja

Sadržaj poglavlja 22 uobičajeno se raščlanjuje na šest podoblasti, koje zajedno opisuju puni ciklus upravljanja kohezijskim sredstvima:

Podoblast	Šta obuhvata
1. Zakonodavni okvir	Nacionalni propisi i akti kojima se uređuje upravljanje fondovima i uloge institucija u sistemu.
2. Institucionalni okvir	Određivanje i uspostavljanje tijela odgovornih za upravljanje, ovjeravanje i reviziju, te njihovih međusobnih odnosa.
3. Administrativni kapaciteti	Dovoljan broj osposobljenih službenika, jasni opisi poslova, obuke i zadržavanje kadra u ključnim tijelima.
4. Programiranje	Priprema strateških i programskih dokumenata (Sporazum o partnerstvu, operativni programi), prioriteta i pokazatelja.
5. Praćenje i procjena	Sistemi za nadgledanje sprovođenja, prikupljanje podataka, vrednovanje rezultata i izvještavanje.
6. Finansijsko upravljanje i kontrola	Tokovi sredstava, ovjeravanje izdataka, revizorska putanja, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti.

Ove podoblasti nijesu nezavisne: one čine lanac. Bez jasnog zakonodavnog i institucionalnog okvira nema pouzdanog upravljanja; bez kapaciteta nema kvalitetnog programiranja; bez praćenja i finansijske kontrole nema povjerenja Komisije da se sredstva troše pravilno. Upravo zato se i mjerila za zatvaranje poglavlja odnose na sve karike tog lanca istovremeno.

2.3. Institucionalna arhitektura upravljanja fondovima

Srce sistema upravljanja kohezijskim sredstvima jeste jasna podjela funkcija među tijelima, uz dosljedno razdvajanje odgovornosti kako bi se izbjegao sukob interesa. U klasičnoj postavci razlikuju se tri ključne funkcije:

- Upravljačko tijelo — odgovorno za upravljanje operativnim programom: odabir operacija, praćenje sprovođenja, obezbjeđivanje pravilnosti i postizanja rezultata;
- Tijelo za ovjeravanje (računovodstvena funkcija) — odgovorno za pripremu i podnošenje zahtjeva za plaćanje i računa, te za ovjeravanje tačnosti i zakonitosti prijavljenih izdataka;
- Revizorsko tijelo — funkcionalno nezavisno, provjerava djelotvornost sistema upravljanja i kontrole i pravilnost izdataka, te daje nezavisno mišljenje;
- Posrednička tijela — kojima se, gdje je to primjereno, povjeravaju pojedini zadaci upravljačkog tijela, uz zadržavanje krajnje odgovornosti.

Pored ovih tijela, sistem podrazumijeva i Odbor za nadgledanje, u kojem su zastupljeni partneri i koji prati napredak i odobrava ključne odluke. Cijela arhitektura mora počivati na načelu razdvajanja funkcija: ista institucija ne može istovremeno odlučivati o trošenju, ovjeravati izdatke i kontrolisati samu sebe. To razdvajanje je preduslov povjerenja i jedan je od razloga zašto izgradnja sistema traje i zahtijeva ozbiljan kadrovski i organizacioni napor.

Treba napomenuti da se terminologija i tačan raspored ovih funkcija mijenjao kroz finansijske periode. U periodu 2014–2020. tijelo za ovjeravanje bilo je izdvojeno, dok je u periodu 2021–2027. ta uloga umnogome integrisana kao računovodstvena funkcija uz upravljačko tijelo. Mjerila za zatvaranje poglavlja 22, koja datiraju iz vremena otvaranja poglavlja, koriste raniju terminologiju; suština zahtjeva — jasno određene, razdvojene i osposobljene funkcije — ostaje ista bez obzira na promjene naziva.

Nepravilnosti, revizorska putanja i zaštita finansijskih interesa

Poseban i često potcijenjen dio sistema upravljanja jeste sposobnost da se nepravilnosti spriječe, otkriju, prijave i isprave. Pod nepravilnošću se podrazumijeva svako kršenje primjenljivih pravila koje za posljedicu ima ili

može imati štetu za budžet — od proceduralnih propusta u javnim nabavkama do ozbiljnih slučajeva prevare. Sistem zato mora imati ugrađene kontrole na više nivoa: provjere prije isplate, kontrole na licu mjesta, te nezavisne revizije koje provjeravaju djelotvornost čitavog mehanizma.

Da bi takve kontrole uopšte bile moguće, neophodna je takozvana revizorska putanja — potpuna, uredna i sljediva dokumentacija o svakoj odluci, transakciji i provjeri, tako da se za svaki potrošeni evro može utvrditi osnov, tok i odgovornost. Uz to ide i obaveza zaštite finansijskih interesa Unije, koja podrazumijeva saradnju sa nadležnim tijelima za borbu protiv prevara i mehanizme za vraćanje nepravilno isplaćenih sredstava. Za državu kandidatkinju ovaj sloj sistema posebno je zahtjevan jer traži ne samo propise, već ustaljenu praksu i kulturu odgovornosti, koja se gradi godinama.

3. Put Crne Gore kroz poglavlje 22

3.1. Od kandidature do otvaranja poglavlja

Crna Gora je zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji podnijela u decembru 2008. godine. Status kandidata dobila je u decembru 2010. godine, a pristupni pregovori zvanično su započeti krajem juna 2012. godine. Time je započela duga i zahtjevna faza tokom koje je, poglavlje po poglavlje, trebalo dokazati spremnost za preuzimanje i primjenu pravne tekovine EU.

Procesu otvaranja svakog poglavlja prethodi analitički pregled usklađenosti — skrining, u kojem se utvrđuje koliko je nacionalno zakonodavstvo i praksa usklađeno sa pravnom tekovinom EU i šta još treba uraditi. Za poglavlja u kojima se identifikuju značajni nedostaci, Komisija postavlja mjerila za otvaranje, koja država mora ispuniti prije nego što pregovori o tom poglavlju formalno počnu.

3.2. Otvaranje poglavlja 22 (20. jun 2017)

Pregovaračko poglavlje 22 — Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata zvanično je otvoreno 20. juna 2017. godine, na devetom sastanku Pristupne konferencije sa Crnom Gorom na ministarskom nivou, održanom u Luksemburgu. Na istoj konferenciji otvoreno je i poglavlje 1 (Sloboda kretanja robe), a privremeno je zatvoreno poglavlje 30 (Vanjski odnosi).

Otvaranje poglavlja označilo je ulazak u sadržajnu fazu pregovora u ovoj oblasti — fazu u kojoj se pregovara o uslovima pod kojima će država prihvatiti i sprovesti odgovarajuća pravila, a koja se vodi na osnovu pregovaračkih pozicija obje strane. Za poglavlje 22 to je značilo da težište prelazi na ispunjavanje završnih mjerila, odnosno na praktičnu izgradnju sistema za buduće korišćenje fondova.

Skrining i analitički pregled usklađenosti

Prije nego što je poglavlje uopšte otvoreno, prošlo je kroz fazu analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva — skrininga. Skrining se odvija u dvije etape: na eksplanatornom dijelu Evropska komisija predstavlja sadržaj pravne tekovine u datoj oblasti, a na bilateralnom dijelu država predstavlja stepen svoje usklađenosti i planove za dalje usklađivanje. Na osnovu toga Komisija izrađuje izvještaj o skriningu, koji daje preporuku o tome da li se poglavlje može otvoriti odmah ili tek nakon ispunjenja mjerila za otvaranje.

Za poglavlje 22 skrining je imao posebnu težinu jer se njime nije mjerila samo formalna usklađenost propisa, već i realna spremnost države da izgradi sisteme upravljanja fondovima. Upravo je iz te ocjene proistekao i sklop završnih mjerila — ona nisu nastala proizvoljno, već kao odgovor na konkretne nedostatke i potrebe identifikovane tokom analitičkog pregleda. Razumijevanje te veze pomaže da se mjerila ne posmatraju kao administrativna prepreka, već kao mapa puta ka funkcionalnom sistemu.

3.3. Nova metodologija i organizacija u klustere

Crna Gora pregovara prema tzv. novoj (revidiranoj) metodologiji proširenja, koju je Evropska komisija predstavila u februaru 2020. godine i koja je prvi put primijenjena upravo na Crnu Goru. Metodologija je uvela nekoliko važnih novina koje bitno oblikuju dinamiku cijelog procesa, pa i poglavlja 22.

Prva novina jeste grupisanje poglavlja u šest tematskih klastera. Cilj je da politički fokus bude usmjeren na ključne sektore i da se pregovori vode dinamičnije, pri čemu se klaster otvara kao cjelina. Klaster temeljnih reformi — koji obuhvata vladavinu prava (poglavlja 23 i 24) i s njima povezane oblasti — otvara se prvi, a zatvara posljednji, jer napredak u toj oblasti uslovljava ukupan tok pregovora.

Druga, presudna novina jeste pravilo da se nijedno poglavlje ne može privremeno zatvoriti dok Komisija ne ocijeni da su ispunjena privremena mjerila u poglavljima vladavine prava i dok ne izda pozitivan Izvještaj o ispunjenosti privremenih mjerila (IBAR). Time je vladavina prava postavljena kao kapija kroz koju mora proći cijeli proces — uključujući i poglavlje 22, bez obzira na to što ono samo po sebi nije poglavlje vladavine prava.

Smještaj poglavlja 22

Prema klsterskoj organizaciji, poglavlje 22 pripada klasteru koji obuhvata resurse, poljoprivredu i koheziju (klaster 5). To je vidljivo i iz pregovaračke strukture: za taj klaster određen je poseban pregovarač, dok poglavljem operativno upravlja njegova pregovaračka radna grupa.

3.4. Pregovaračka struktura i akteri

Radna grupa za poglavlje 22 prvobitno je formirana još 2012. godine. U skladu sa promjenama u organizaciji pregovaračkog procesa, Vlada je donijela novu odluku o obrazovanju pregovaračke radne grupe za ovo poglavlje na sjednici krajem jula 2025. godine (objavljeno u Službenom listu Crne Gore). Prema toj odluci, pregovaračka radna grupa broji 38 članova, uključujući šefa, zamjenicu šefa i sekretarku.

U radu grupe, pored Ministarstva evropskih poslova, učestvuje širok krug institucija: Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama, Ministarstvo javnih radova, Ministarstvo javne uprave, Revizorsko tijelo, Zajednica opština Crne Gore, Zavod za zapošljavanje, Agencija za zaštitu konkurencije, Razvojna banka, Fond za inovacije i Uprava za statistiku. U radu učestvuju i predstavnici civilnog sektora — organizacije ADP–ZID i Mreža za evropske politike (MASTER).

Širina ovog sastava nije slučajna: upravljanje kohezijskim fondovima dotiče gotovo sve resore, pa se i priprema mora odvijati horizontalno, kroz koordinaciju većeg broja institucija. Posebnu ulogu u ovom poglavlju ima nacionalni IPA koordinator, s obzirom na to da se spremnost za buduće fondove dokazuje upravo kroz kvalitet upravljanja pretpristupnim sredstvima.

Napomena o imenima i funkcijama

Sastav radnih tijela i nosioci funkcija mijenjaju se tokom vremena (izmjenama vladinih odluka, kadrovskim promjenama). Konkretna lična imena i tačan broj članova navedeni su prema posljednjim dostupnim zvaničnim podacima i mogu se razlikovati od stanja u trenutku čitanja. Za zvaničnu, ažurnu listu treba konsultovati portal Ministarstva evropskih poslova.

4. Šest završnih mjerila — analiza

Pregovori u poglavlju 22 strukturisani su oko šest završnih (zatvaračkih) mjerila. Ispunjavanje tih mjerila predstavlja sadržinsku okosnicu rada na poglavlju i ujedno mjerilo zrelosti države za upravljanje fondovima. U nastavku se daje pregled svakog mjerila i objašnjenje šta ono u praksi podrazumijeva.

Mjerilo	Suština zahtjeva
I	Zadovoljavajući nivo sprovođenja pretpristupne podrške EU pod indirektnim upravljanjem.
II	Dostavljanje naprednog nacrtu Sporazuma o partnerstvu sa ciljevima i pokazateljima.
III	Detaljan plan i raspored za izradu Sporazuma o partnerstvu i operativnih programa.
IV	Uspostavljanje institucionalnog okvira za sprovođenje kohezijske politike.
V	Usvajanje strategija razvoja i izgradnje kapaciteta ključnih tijela.
VI	Plan i raspored za uspostavljanje sistema praćenja i ocjenjivanja, uključujući MIS.

4.1. Mjerilo I — sprovođenje pretpristupne podrške

Prvo mjerilo traži da Crna Gora pokaže zadovoljavajući nivo sprovođenja sredstava pretpristupne podrške EU odobrenih za indirektno upravljanje, naročito u komponentama i oblastima koje su relevantne za buduće sprovođenje fondova ESI. Logika je jednostavna i stroga: način na koji država danas upravlja pretpristupnim sredstvima najbolji je pokazatelj kako će sutra upravljati znatno većim kohezijskim sredstvima.

Indirektno (povjereno) upravljanje znači da je Komisija povjerila državi da sama upravlja dijelom sredstava, uz prethodnu akreditaciju njenih struktura i uz nadzor. Pokazati zadovoljavajući nivo sprovođenja znači uredno

ugovarati i isplaćivati sredstva, sprovesti projekte u rokovima, izbjevati gubitak sredstava i dokazati pouzdanost kontrolnih mehanizama. Ovo mjerilo se, dakle, ne ispunjava jednokratnim aktom, već kontinuiranim, dokazanim učinkom u dužem periodu.

4.2. Mjerilo II — Sporazum o partnerstvu

Drugo mjerilo odnosi se na izradu i dostavljanje Komisiji naprednog i sveobuhvatnog nacrtu Sporazuma o partnerstvu. Taj dokument je krovni strateški okvir kojim država definiše kako namjerava da obezbijedi usklađenost sa strategijom Unije za pametan, održiv i inkluzivan rast. Nacrt treba da sadrži odabrane tematske ciljeve i glavne očekivane rezultate za svaki od fondova ESI, okvirne pokazatelje planiranog operativnog programa, izvore finansiranja, te procjenu ispunjenosti primjenljivih preduslova (tzv. ex-ante uslova).

Sporazum o partnerstvu je, u suštini, ugovor o namjerama između države i Unije o tome u šta će se ulagati i kakve rezultate to ulaganje treba da donese. Njegova izrada zahtijeva razvijenu sposobnost strateškog planiranja, pouzdane statističke i analitičke podloge, te sposobnost da se prioritete prevedu u mjerljive pokazatelje. Zbog toga ovo mjerilo testira i kvalitet analitičkog i planskog aparata države, a ne samo administrativnu proceduru.

4.3. Mjerilo III — plan i raspored programiranja

Treće mjerilo traži da država pripremi i dostavi detaljan plan i vremenski raspored aktivnosti za završetak Sporazuma o partnerstvu i za pripremu i završetak operativnih programa. Plan treba da pokaže kako i na kojem nivou Crna Gora namjerava da organizuje proces programiranja, uz precizan opis uloga i zadataka svih uključenih institucija na nacionalnom i lokalnom nivou.

Ovo mjerilo je, prije svega, test upravljačke zrelosti: nije dovoljno znati šta treba uraditi, već je potrebno vjerodostojno pokazati ko će, kada i kako to uraditi. Realan, dobro razrađen plan sa jasnim odgovornostima i rokovima

signalizira Komisiji da država ima kontrolu nad procesom i da nije riječ o deklarativnim namjerama.

4.4. Mjerilo IV — institucionalni okvir

Četvrto mjerilo zahtijeva da Crna Gora uspostavi institucionalni okvir za sprovođenje kohezijske politike, uključujući formalno određivanje institucionalnih struktura — sa definisanim zadacima i odgovornostima — za upravljanje operativnim programom. To se odnosi na upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje i revizorsko tijelo, kao i na posrednička tijela gdje je to primjereno i već identifikovano, uz obezbjeđenje odgovarajućeg razdvajanja funkcija.

Ovo je jedno od najzahtjevnijih mjerila, jer ne traži dokument, već funkcionalan sistem institucija. Određivanje tijela mora biti formalno (pravnim aktom), ali i suštinsko — tijela moraju imati stvarne kapacitete, jasne procedure i međusobno razdvojene uloge. Upravo se ovdje najčešće prepoznaju uska grla: nedovoljan broj osposobljenih službenika, preklapanje nadležnosti ili nedovoljno razrađene procedure.

4.5. Mjerilo V — strategije razvoja i kapaciteta

Peto mjerilo traži usvajanje pojedinačnih strategija razvoja za ključna tijela koja će biti uključena u upravljanje i sprovođenje sredstava iz fondova ESI. Te strategije treba da obuhvate analizu prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji, procjenu potreba za obukama, planove zapošljavanja i sprovođenja obuka radi jačanja kapaciteta. Pored toga, traži se i sveobuhvatna strategija institucionalnog razvoja i izgradnje kapaciteta, zasnovana na procjeni rizika za sva uključena tijela.

Suština ovog mjerila jeste održivost. Sistem nije dovoljno uspostaviti jednom; on mora biti otporan na odlive kadra i sposoban da raste sa obimom sredstava kojima će upravljati nakon članstva. Strategije kapaciteta su, dakle, mehanizam kojim država dokazuje da je razmišljala unaprijed i da je spremna da održi i unaprijedi sistem tokom vremena.

4.6. Mjerilo VI — sistem praćenja i MIS

Šesto mjerilo odnosi se na dostavljanje Komisiji detaljnog plana i rasporeda za uspostavljanje sistema za nadgledanje i ocjenjivanje, uključujući uspostavljanje elektronskog informacionog sistema za upravljanje i nadgledanje (MIS). Riječ je o informatičkoj kičmi cijelog sistema — softverskom rješenju kroz koje teku podaci o projektima, izdacima, pokazateljima i kontrolama.

MIS nije puka tehnička formalnost: bez pouzdanog informacionog sistema nema kvalitetnog praćenja, izvještavanja ni revizorske putanje. Komisija sve više insistira na elektronskoj razmjeni podataka i na sljedivosti svake transakcije. Uspostavljanje takvog sistema zahtijeva i tehnička ulaganja i usklađivanje poslovnih procesa, pa je i ovo mjerilo po pravilu vremenski zahtjevno.

4.7. Akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva kohezijske politike

Mjerila se ne ispunjavaju stihijski, već na osnovu akcionog plana koji povezuje sve obaveze u jednu cjelinu. Akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva kohezijske politike predstavlja operativni dokument koji aktivnosti vezane za svako mjerilo razlaže na konkretne korake, nosioce i rokove, i koji se periodično ažurira u skladu sa ostvarenim napretkom. On je istovremeno alat za unutrašnje upravljanje procesom i osnova za izvještavanje prema Evropskoj komisiji.

Vrijednost ovakvog plana jeste u tome što čini napredak vidljivim i mjerljivim: umjesto opštih ocjena o spremnosti, dobija se pregled toga šta je urađeno, šta je u toku i šta zaostaje. Time se i pregovori vode na osnovu provjerljivih činjenica, a ne deklaracija. Za poglavlje 22, u kojem rezultat nije propis nego funkcionalan sistem, postojanje ažurnog i realnog akcionog plana posredan je, ali važan pokazatelj upravljačke ozbiljnosti države.

Sažeta logika mjerila

Šest mjerila zajedno opisuju potpun ciklus: dokazani učinak na pretpristupnim sredstvima (I), strateški okvir (II) i plan njegove izrade (III), institucije koje će ga sprovesti (IV), kapaciteti koji to čine održivim (V) i informacioni sistem koji sve to čini mjerljivim i provjerljivim (VI). Tek kada su sve karike na mjestu, poglavlje je zrelo za zatvaranje.

5. Pretpristupni instrumenti kao priprema

5.1. IPA — instrument pretpristupne pomoći

Glavni instrument kojim EU finansijski podržava države kandidatkinje u pripremi za članstvo jeste Instrument pretpristupne pomoći (IPA). Kroz uzastopne generacije — IPA I za period 2007–2013, IPA II za period 2014–2020, te IPA III za period 2021–2027 — Unija finansira reforme, izgradnju institucija i konkretne projekte. Za poglavlje 22, IPA ima dvostruku ulogu: ona je izvor sredstava, ali je istovremeno i poligon za uvježbavanje sistema upravljanja koji će kasnije biti primijenjen na kohezijske fondove.

Upravo iz tog razloga prvo završno mjerilo poglavlja izričito vezuje ocjenu spremnosti za način na koji država sprovodi IPA sredstva pod indirektnim upravljanjem. Struktura koja je akreditovana za upravljanje IPA sredstvima — sa svojim upravljačkim, ovjeravajućim i revizorskim funkcijama — predstavlja osnovu na kojoj se gradi buduća kohezijska arhitektura. Greške, kašnjenja ili gubitak sredstava u IPA sistemu zato imaju direktnu težinu u pregovorima o poglavlju 22.

Ograničenje (brojčani podaci)

U ovom dokumentu se namjerno ne navode konkretni iznosi alokacija po IPA generacijama za Crnu Goru, jer ti iznosi zavise od programskih odluka i revizija i nijesu ovdje pouzdano provjereni. Za tačne finansijske podatke treba koristiti zvanične programske dokumente i izvještaje Ministarstva evropskih poslova i Evropske komisije.

Indirektno upravljanje i akreditacija struktura

Ključni pojam koji povezuje IPA i poglavlje 22 jeste indirektno (povjereno) upravljanje. Riječ je o modalitetu u kojem Evropska komisija ne upravlja sredstvima neposredno, već to povjerava nacionalnim strukturama države korisnice — ali tek pošto ih je prethodno akreditovala, odnosno potvrdila da ispunjavaju stroge uslove u pogledu organizacije, procedura, kontrola i

kadrova. Akreditacija nije jednokratni čin: ona se održava kroz stalni nadzor i može biti suspendovana ako sistem prestane da ispunjava uslove.

Za državu je sticanje i održavanje akreditacije istovremeno dokaz zrelosti i stalna obaveza. Iskustvo stečeno u upravljanju IPA sredstvima pod indirektnim upravljanjem direktno se prenosi na buduće upravljanje kohezijskim fondovima — iste funkcije, slične procedure, ista logika razdvajanja odgovornosti. Zbog toga prvo završno mjerilo poglavlja 22 i jeste vezano upravo za kvalitet sprovođenja sredstava pod ovim modalitetom.

Teritorijalna i prekogranična saradnja

Poseban i za Crnu Goru praktično važan dio pretpristupne i kohezijske podrške odnosi se na programe prekogranične i teritorijalne saradnje. Kroz njih se finansiraju zajednički projekti sa susjednim državama u oblastima kao što su zaštita životne sredine, turizam, kultura, povezanost i razvoj lokalnih zajednica u pograničnim područjima. Ovi programi imaju i širu vrijednost jer jačaju dobrosusjedske odnose i regionalnu povezanost, što je jedan od opštih ciljeva politike proširenja.

Sa stanovišta izgradnje kapaciteta, programi saradnje su dragocjeni jer uključuju lokalne samouprave i organizacije civilnog društva u stvarno upravljanje projektima — od pripreme prijedloga, preko sprovođenja, do izvještavanja. Time se kultura projektnog upravljanja širi izvan uskog kruga centralnih institucija, što je upravo ono što načelo partnerstva traži i što će nakon članstva biti neophodno za kvalitetnu apsorpciju znatno većih sredstava.

5.2. Plan rasta, Reformska agenda i WBIF

Uz klasičnu IPA podršku, posljednjih godina značaj dobija Plan rasta za Zapadni Balkan — okvir kojim EU nastoji da državama regiona omogući ubrzaniju ekonomsku integraciju i pristup dijelu koristi jedinstvenog tržišta još prije punopravnog članstva. Sredstva iz Plana rasta uslovljena su

spvođenjem Reformske agende, čime se finansijska podrška dodatno vezuje za konkretne reforme i rezultate.

Tu je i Zapadnobalkanski investicioni okvir (WBIF), kroz koji se kombinuju bespovratna sredstva i povoljni krediti za velike infrastrukturne projekte. Iako ovi instrumenti formalno nijesu dio pravne tekovine poglavlja 22, oni su sa njim suštinski povezani: kroz njih država vježba pripremu, ocjenu i sprovođenje krupnih projekata, gradi projektnu dokumentaciju i jača sposobnost da apsorbuje veća sredstva — što je upravo ono što se od nje očekuje nakon članstva.

Za organizacije civilnog društva i lokalne aktere, ovi instrumenti su istovremeno i prilika i poziv na odgovornost: načelo partnerstva nije ostvareno ako se priprema i nadzor svode na uski krug državnih institucija. Aktivno, kompetentno uključivanje civilnog sektora u programiranje i praćenje doprinosi i kvalitetu prioriteta i javnoj kontroli trošenja, što su oba elementa koja Komisija prati.

6. Dinamika i primjena (2024–2026)

6.1. IBAR kao prelomnica

Najvažniji zaokret u dinamici cjelokupnih pregovora, pa posredno i poglavlja 22, dogodio se sredinom 2024. godine. Evropska komisija je u junu 2024. godine izdala pozitivan Izvještaj o ispunjenosti privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24 (IBAR), ocijenivši da je Crna Gora u cjelini ispunila privremena mjerila u oblasti vladavine prava i da napreduje u primjeni pravne tekovine. Taj događaj je u zvaničnoj komunikaciji opisan kao istorijski.

Značaj IBAR-a leži u pravilu nove metodologije: bez pozitivne ocjene u poglavljima vladavine prava, nijedno drugo poglavlje nije se moglo privremeno zatvoriti. IBAR je, dakle, otključao mogućnost zatvaranja čitavog niza poglavlja koja su sadržinski bila pripremljena, ali su čekala ispunjenje ovog horizontalnog uslova. Time je proces iz faze otvaranja prešao u fazu zatvaranja.

6.2. Ubrzanje zatvaranja i cilj „28 do 28“

Nakon pozitivnog IBAR-a, dinamika zatvaranja poglavlja se osjetno ubrzala. Tokom 2024. i 2025. godine zatvoren je niz poglavlja, a poseban zamah vidljiv je krajem 2025. i početkom 2026. godine. Na međuvladinoj konferenciji u decembru 2025. godine Crna Gora je odjednom zatvorila pet poglavlja (među njima poglavlja 3, 4, 6, 11 i 13), čime je broj zatvorenih poglavlja dostigao dvanaest. Krajem januara 2026. zatvoreno je poglavlje 32 (finansijski nadzor), a sredinom marta 2026. poglavlje 21 (trans-evropske mreže) — čime je broj privremeno zatvorenih poglavlja dostigao četrnaest.

Vlada je kao cilj postavila zatvaranje preko dvadeset poglavlja tokom 2026. godine i okončanje pregovora, sa ambicijom da Crna Gora postane 28. članica Unije do 2028. godine — što je sažeto u sloganu „28 do 28“.

Predstavnici EU u više navrata su ocijenili Crnu Goru kao najnapredniju državu kandidatkinju i lidera u procesu proširenja, uz dosljedno upozorenje da najviše posla preostaje u oblasti vladavine prava, borbe protiv korupcije i slobode medija.

Vremenska tačka	Razvoj događaja
Dec. 2008.	Crna Gora podnosi zahtjev za članstvo.
Dec. 2010.	Dodijeljen status kandidata.
Jun 2012.	Zvanično započeti pristupni pregovori.
Jun 2017.	Otvoreno poglavlje 22.
Feb. 2020.	Primjena nove (revidirane) metodologije.
Jun 2024.	Pozitivan IBAR za poglavlja 23 i 24.
Dec. 2025.	Zatvoreno pet poglavlja (ukupno 12).
Jan. 2026.	Zatvoreno poglavlje 32 (ukupno 13).
Mart 2026.	Zatvoreno poglavlje 21 (ukupno 14).

6.3. Dinamika realizacije mjerila u poglavlju 22

Kada je riječ konkretno o poglavlju 22, dosadašnji tok može se opisati ovako. Poglavlje je otvoreno 2017. godine, čime su ispunjeni preduslovi (mjerila za otvaranje) i utvrđeno je šest završnih mjerila koja strukturišu preostali rad. Od tada je težište na praktičnoj izgradnji sistema: usvojen je akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva kohezijske politike, radi se na institucionalnom okviru, programskim dokumentima, kapacitetima i informacionim sistemima, a kao trajni test služi kvalitet upravljanja IPA sredstvima.

Aktivnosti u narednom periodu, prema zvaničnim opisima, usmjerene su upravo na ispunjavanje šest završnih mjerila: redovno praćenje stepena ugovorenih i isplaćenih IPA sredstava, uspostavljanje načela partnerstva, pripremu relevantnih planova i operativnih programa, uspostavljanje

institucionalnog okvira, jačanje administrativnih kapaciteta i pripremu za uspostavljanje sistema praćenja (MIS).

Šta se ne može pouzdano potvrditi

Tačan stepen ispunjenosti svakog od šest završnih mjerila (koja su u potpunosti zatvorena, a koja djelimično) nije javno iskazan na način koji bi se ovdje mogao pouzdano navesti, pa se takve ocjene namjerno ne daju.

Prema posljednjim dostupnim informacijama (sredina marta 2026), poglavlje 22 nije bilo među četrnaest privremeno zatvorenih poglavlja, a zvanični portal i dalje opisuje rad na ispunjavanju šest mjerila. S obzirom na brzu dinamiku, preporučuje se provjera ishoda najnovijih međuvladinih konferencija.

Iz analitičke perspektive, poglavlje 22 spada u onu vrstu poglavlja čije zatvaranje manje zavisi od političke odluke, a više od dovršenosti tehničkih sistema. Za razliku od poglavlja u kojima je dovoljno usvojiti propis, ovdje se mora dokazati da sistem stvarno funkcioniše. Zato je realno očekivati da, i u ambicioznom scenariju brzog zatvaranja većine poglavlja, poglavlje 22 zahtijeva dovršavanje konkretnih elemenata — prije svega institucionalne arhitekture i informacionog sistema — prije nego što bude ocijenjeno zrelim.

Pouka iz iskustva država koje su nedavno pristupile

Iskustvo država koje su u Uniju ušle u posljednjem talasu proširenja — među njima i Hrvatske, kao geografski i kontekstualno najbližeg primjera — nudi korisnu pouku, koju ovdje navodimo na načelnom nivou, bez ulaženja u konkretne datume i brojke koje nisu predmet ovog pregleda. Ta pouka glasi: zatvaranje poglavlja 22 nije kraj posla, već njegov početak na novom nivou. Tek nakon članstva država se suočava sa punim obimom sredstava i sa pravilom da neiskorišćena sredstva propadaju, pa se stvarna apsorpciona sposobnost provjerava u realnim uslovima.

Druga pouka tiče se kontinuiteta institucija i kadra. Sistemi izgrađeni radi ispunjavanja mjerila zadržavaju vrijednost samo ako prežive političke i organizacione promjene i ako se osposobljeni kadrovi zadrže. Treća pouka odnosi se na kvalitet pripreme projekata: države koje su unaprijed izgradile zalihu zrelih, dobro pripremljenih projekata bile su u stanju da brže i

kvalitetnije iskoriste sredstva. Sve tri pouke usmjeravaju pažnju na ono što se u poglavlju 22 i traži — na održiv, funkcionalan sistem, a ne na formalno ispunjenje uslova.

6.4. Izvještaj Evropske komisije za 2025. i fokus na reforme

Godišnji izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2025. godinu, predstavljen krajem te godine, ocijenjen je kao izrazito pozitivan u pogledu ukupnog napretka i političke posvećenosti pristupanju. Istovremeno je jasno poručeno da će naredni period — posebno u oblastima vladavine prava i pravosudnih reformi — biti presudan, te da preostaje znatan posao na jačanju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i na slobodi medija.

Za poglavlje 22 ovaj kontekst je važan posredno: ukupna dinamika zatvaranja, pa i sposobnost da se poglavlje 22 privede kraju, ostaje uslovljena napretkom u temeljnim oblastima. Drugim riječima, čak i potpuno tehnički pripremljeno poglavlje 22 ne može „pretrčati“ horizontalne uslove koje postavlja vladavina prava.

7. Rizici, izazovi i zaključna razmatranja

7.1. Ključni rizici i izazovi

Na osnovu prirode poglavlja i dosadašnjeg toka, mogu se prepoznati nekoliko trajnih izazova:

- Administrativni kapaciteti i zadržavanje kadra — izgrađeni sistemi gube vrijednost ako osposobljeni službenici odlaze; održivost kapaciteta je možda najveći pojedinačni rizik;
- Apsorpciona sposobnost — sposobnost da se veliki priliv sredstava nakon članstva kvalitetno isplanira, ugovori i potroši u rokovima, bez gubitka sredstava i nepravilnosti;
- Informacioni sistem (MIS) — tehnički i organizaciono zahtjevan element čije kašnjenje može usporiti zatvaranje poglavlja;
- Pomjerajući regulatorni okvir — pravila kohezijske politike za period poslije 2027. još se oblikuju, pa sistem mora biti dovoljno fleksibilan da ih primi;
- Stvarno partnerstvo — uključivanje lokalnih samouprava i civilnog društva mora biti suštinsko, a ne formalno, kako bi prioriteta odgovarali potrebama i kako bi postojala javna kontrola;
- Horizontalna uslovljenost vladavinom prava — napredak u poglavljima 23 i 24 ostaje preduslov za ukupnu dinamiku.

7.2. Preporuke za praćenje i pripremu

Za aktere koji prate ovo poglavlje ili pripremaju projekte u srodnim oblastima, korisno je: redovno pratiti zvanične izvore o statusu mjerila i eventualnom zatvaranju poglavlja; razlikovati formalne akte (usvajanje strategija, određivanje tijela) od stvarne funkcionalnosti sistema; i pratiti razvoj Plana rasta i Reformske agende, jer oni u praksi oblikuju tokove sredstava i prilike za projekte. Civilnom sektoru posebno koristi izgradnja

sopstvene ekspertize za programiranje i praćenje, jer će uloga partnera nakon članstva samo rasti.

7.3. Zaključak

Poglavlje 22 je, po svojoj prirodi, manje pravno, a više institucionalno i razvojno poglavlje. Ono je istovremeno tehnički zahtjevno i strateški privlačno: zahtjevno jer traži izgradnju složenog, provjerljivog sistema upravljanja, a privlačno jer otvara vrata sredstvima koja, prema zvaničnim procjenama, mogu biti višestruko veća od pretpristupnih — uz uobičajeno citiranu procjenu da govorimo o iznosima reda veličine nekoliko puta većim nakon članstva nego prije njega.

Dosadašnji tok pokazuje da je Crna Gora, naročito nakon pozitivnog IBAR-a iz 2024. godine, ušla u izrazito dinamičnu fazu zatvaranja poglavlja i da održava poziciju lidera u procesu proširenja. Poglavlje 22, međutim, pripada onoj grupi poglavlja čije zatvaranje zavisi od dovršenosti konkretnih sistema — institucija, programskih dokumenata, kapaciteta i informacionog sistema — pa će vjerodostojnost i održivost tih elemenata, više od bilo kog pojedinačnog datuma, odrediti kada će ono biti privedeno kraju.

Krajnji smisao cijelog napora nije zatvaranje poglavlja samo po sebi, već stvaranje države sposobne da odgovorno i djelotvorno koristi evropska sredstva za stvarni razvoj — bolju infrastrukturu, konkurentniju privredu, kvalitetnije ljudske resurse i ujednačeniji razvoj svih djelova Crne Gore.

8. Pojmovnik ključnih termina

Radi lakšeg praćenja teksta i upotrebe u radu, u nastavku se daje sažet pregled ključnih pojmova koji se pojavljuju u kontekstu poglavlja 22. Definicije su date u radnoj, pojednostavljenoj formi; za pravno obavezujuća određenja treba koristiti važeće propise EU i zvanične dokumente.

Pojam	Radno objašnjenje
Pravna tekovina (acquis)	Ukupnost prava i obaveza EU koju država kandidatkinja preuzima — propisi, standardi i praksa.
Skrining	Analički pregled usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU prije otvaranja poglavlja.
Mjerila (benchmarks)	Uslovi koje država mora ispuniti da bi se poglavlje otvorilo (mjerila za otvaranje) ili privremeno zatvorilo (završna mjerila).
IBAR	Izveštaj o ispunjenosti privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24; pozitivan IBAR je uslov za zatvaranje ostalih poglavlja.
Klaster	Tematska grupa poglavlja koja se po novoj metodologiji otvara i prati kao cjelina.
Sporazum o partnerstvu	Krovni strateški dokument države o prioritetima i očekivanim rezultatima ulaganja iz fondova ESI.
Operativni program	Dokument koji razrađuje ulaganja u pojedinoj oblasti, u skladu sa Sporazumom o partnerstvu.
Upravljačko tijelo	Institucija odgovorna za upravljanje operativnim programom — odabir i praćenje operacija i rezultata.
Revizorsko tijelo	Funkcionalno nezavisno tijelo koje provjerava djelotvornost sistema i pravilnost izdataka.
MIS	Elektronski informacijski sistem za upravljanje i praćenje podataka o projektima, izdacima i pokazateljima.
IPA	Instrument pretpristupne pomoći — glavni izvor finansijske podrške EU državama kandidatkinjama.

Pojam	Radno objašnjenje
Podijeljeno upravljanje	Model u kojem Komisija povjerava upravljanje sredstvima državi članici, uz zadržavanje nadzora.
Indirektno upravljanje	Pretpristupni model u kojem Komisija povjerava upravljanje akreditovanim nacionalnim strukturama.
Apsorpciona sposobnost	Sposobnost države da dodijeljena sredstva kvalitetno isplanira, ugovori i potroši u rokovima.
Sufinansiranje	Učešće države sopstvenim sredstvima u vrijednosti ulaganja, uz sredstva EU.
Dodatnost	Načelo da sredstva EU dopunjuju, a ne zamjenjuju, nacionalna javna ulaganja.
Pravilo „n+2/n+3“	Pravilo automatskog opoziva sredstava koja nisu potrošena u zadanom roku.
Plan rasta / WBIF	Instrumenti dodatne podrške Zapadnom Balkanu — ubrzana integracija i finansiranje krupnih projekata.

9. Aneks: uloga civilnog društva i lokalnog nivoa

S obzirom na to da je poglavlje 22 izgrađeno oko načela partnerstva i da se njegov puni efekat ostvaruje tek nakon članstva, organizacije civilnog društva i lokalne samouprave nisu posmatrači procesa, već njegovi mogući akteri. Ovaj aneks sažima na koji način se ta uloga može ostvariti u praksi.

9.1. Partnerstvo kao obaveza, a ne ljubaznost

Načelo partnerstva traži da partneri budu uključeni u sve faze ciklusa — od pripreme programskih dokumenata, preko praćenja sprovođenja u okviru odbora za nadgledanje, do procjene rezultata. Za civilni sektor to znači priliku da utiče na to u šta će se ulagati, ali i odgovornost da u tu raspravu unese stručnost, podatke i vjerodostojan glas zajednica koje zastupa. Formalno prisustvo bez sadržajnog doprinosa ne ispunjava svrhu ovog načela.

9.2. Praktične tačke uključivanja

U praksi, prostor za doprinos civilnog sektora i lokalnog nivoa otvara se na nekoliko mjesta:

- Programiranje — učešće u javnim konsultacijama o prioritetima Sporazuma o partnerstvu i operativnih programa;
- Praćenje — članstvo i aktivan rad u odborima za nadgledanje, uz praćenje pokazatelja i ukazivanje na probleme u sprovođenju;
- Sprovođenje projekata — priprema i vođenje projekata, naročito u prekograničnoj i teritorijalnoj saradnji i u oblasti socijalnog uključivanja;
- Javna kontrola — nezavisno praćenje trošenja sredstava i transparentnosti, čime se jača povjerenje u sistem.

9.3. Šta civilni sektor može uraditi već sada

Ne treba čekati članstvo da bi se izgradila spremnost. Organizacije mogu već u pretpristupnoj fazi jačati sopstvene kapacitete za pisanje i vođenje projekata, izgrađivati poznavanje pravila fondova, umrežavati se sa partnerima u regionu i razvijati zalihu kvalitetnih projektnih ideja. Takva priprema povećava izgleda za uspjeh kada veća sredstva postanu dostupna i istovremeno doprinosi kvalitetu cjelokupne apsorpcije. Za organizaciju koja se bavi društvenim uključivanjem i aktivizmom, ovo poglavlje je zato i strateška prilika, a ne samo tehnička materija.

Izvori

Specifični podaci o Crnoj Gori u ovom dokumentu zasnivaju se na sljedećim javno dostupnim izvorima (pristupano u maju i junu 2026):

- Ministarstvo evropskih poslova / EU4ME — Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. <https://www.eu.me/poglavlje-22-regionalna-politika-i-koordinacija-strukturnih-instrumenata/>
- Ministarstvo evropskih poslova / EU4ME — Novi pristup u pregovorima i metodologija. <https://www.eu.me/novi-pristup-u-pregovorima-i-metodologija/>
- Ministarstvo evropskih poslova / EU4ME — Šta je IBAR i zbog čega je važan za Crnu Goru. <https://www.eu.me/sta-je-ibar-i-zbog-cega-je-vazan-za-crnu-goru/>
- Evropska služba za vanjsko djelovanje (EEAS) — saopštenje o otvaranju poglavlja 1 i 22 (2017). https://www.eeas.europa.eu/node/29258_me
- Evropska služba za vanjsko djelovanje (EEAS) — saopštenje o privremenom zatvaranju poglavlja 21 (mart 2026). https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/eu-i-crna-gora-privremeno-zatvarile-poglavlje-o-trans-evropskim-mre%C5%BEama_me
- Evropska služba za vanjsko djelovanje (EEAS) — o izvještaju EK za 2025. i izjavi ambasadora EU. https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/crna-gora-pokazuje-posve%C4%87enost-reformama-na-putu-ka-eu_me
- RTCG — Zatvoreno poglavlje 21; ukupno 14 zatvorenih poglavlja (mart 2026). <https://rtcg.me/vijesti/politika/824261/zatvoreno-poglavlje-21-kos-crna-gora-napreduje-ka-eu.html>

- Radio Slobodna Evropa — o zatvaranju poglavlja 32 i cilju „28 do 28“ (januar 2026). <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-eu-pristupna-poglavlja/33662443.html>
- CdM — Crna Gora zatvorila pet pregovaračkih poglavlja (decembar 2025). <https://www.cdm.me/politika/crna-gora-zatvorila-pet-pregovarackih-poglavlja-kos-crna-gora-nikada-bliza-eu-sada-je-potrebno-nacionalno-jedinstvo/>
- Al Jazeera Balkans — o pozitivnom IBAR-u (jun 2024). <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2024/6/7/crna-gora-napravila-vazan-korak-prema-eu>

Opšti opis kohezijske politike EU, fondova ESI i načela upravljanja dat je na osnovu ustaljenog funkcionisanja te politike i ne odnosi se ni na jedan pojedinačni propis citiran doslovno; za obavezujuće i precizne formulacije treba koristiti važeće uredbe EU i zvanične programske dokumente.