



Crna Gora
Ministarstvo javne uprave

IZVJEŠTAJ

O FINANSIJSKOJ PODRŠCI REFORMI JAVNE UPRAVE

2025. GODINA

Ko podržava reformu,
kako i sa kojim sredstvima.



SREDSTVA
za reforme
javne uprave



PARTNERI
koji podržavaju
reformu



SINERGIJA
koordinacija i
zajednički ciljevi



REZULTATI
za efikasiju,
transparentniju i
odgovorniju upravu



1. Uvodni rezime

Reforma javne uprave predstavlja jedan od ključnih temelja pristupnog procesa Crne Gore Evropskoj uniji (EU), imajući u vidu njen značaj za jačanje institucionalne odgovornosti, transparentnosti, profesionalizacije i sposobnosti administracije da sprovodi obaveze iz evropske agende. U izvještajnom periodu zadržan je kontinuitet sprovođenja Strategije reforme javne uprave 2022–2026 (SRJU) i Akcionog plana za period 2025–2026 (AP), uz dodatno jačanje mehanizama koordinacije, praćenja i izvještavanja o rezultatima reforme.

Poseban značaj u 2025. godini imao je dijalog sa Evropskom komisijom (EK), posebno kroz održavanje XIII sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave u Podgorici. Zaključci sa ovog sastanka definisani su kao važan okvir za dalje usmjeravanje reformskog procesa i praćenje ispunjenosti obaveza u kontekstu završne faze pregovaračkog procesa, naročito u vezi sa Poglavljem 23. Time je dodatno potvrđena važnost reforme javne uprave kao horizontalnog preduslova za efikasno funkcionisanje institucija i uspješno sprovođenje evropskih standarda.

Finansijska podrška reformi javne uprave i reformi upravljanja javnim finansijama nastavljena je kroz IPA III sektorsku budžetsku podršku (SBP) u ukupnom iznosu od 16,6 miliona eura. Nakon isplate fiksne tranše, u izvještajnom periodu posebna pažnja bila je usmjerena na pripremu i dopunu zahtjeva za isplatu prve varijabilne tranše, uključujući dostavljanje dodatnih pojašnjenja EK. Paralelno sa tim, nastavljena je realizacija projekata komplementarne podrške, kao i jačanje donatorske koordinacije kroz mapiranje postojećih i planiranih oblika međunarodne podrške reformi javne uprave.

U pogledu ispunjavanja indikatora SBP-a, ostvaren je napredak u više ključnih oblasti, uključujući upravljanje kvalitetom, delegiranje finansijskog upravljanja, transparentnost javnih finansija, atraktivnost zapošljavanja u javnoj upravi, kao i uspostavljanje preduslova za jačanje administrativnih kapaciteta u dva pilot sektora. Istovremeno, izvještaj ukazuje i na oblasti u kojima je potreban dodatni napor, posebno u pogledu snažnijeg povezivanja strateškog planiranja i budžetskog procesa, pune primjene Plana zapošljavanja u dva pilot sektora (zaštita životne sredine i socijalna politika i zapošljavanje) i daljeg unapređenja metodološkog okvira za kapitalne projekte.

Izvještaj zaključuje da je u izvještajnom periodu ostvaren značajan pomak u konsolidaciji reformskih procesa i boljem povezivanju strateškog, institucionalnog i finansijskog okvira reforme javne uprave. U narednom periodu biće neophodno nastaviti sa intenzivnom koordinacijom svih nadležnih institucija, ubrzati sprovođenje aktivnosti povezanih sa indikatorima SBP i obezbijediti punu operativnu primjenu usvojenih reformskih rješenja.



2. Strateški okvir

Vladavina prava, funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave, uz ekonomske kriterijume, predstavljaju temelje procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. RJU ima pri tome poseban značaj, budući da bez funkcionalne, odgovorne i transparentne administracije nije moguće dosljedno primjenjivati niti očuvati pravnu tekovinu Evropske unije. Cilj reforme je unapređenje kvaliteta javnih usluga za građane i privredu, jačanje institucionalnih kapaciteta za kreiranje i sprovođenje javnih politika, te predstavlja i jedan od ključnih mehanizama u procesu pristupanja Crne Gore EU, posebno u kontekstu ispunjavanja obaveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava.

RJU jedan je od ključnih strateških prioriteta Crne Gore, utvrđen SRJU 2022–2026. Za sprovođenje Strategije donijeti su AP za periode 2022–2024 i 2025–2026, čime je osiguran kontinuitet reformskih aktivnosti tokom cijelog perioda važenja Strategije. Godišnji izvještaji o implementaciji SRJU 2022–2026 daju pregled ostvarenih rezultata, ključnih aktivnosti i izazova u sprovođenju reformskih mjera. U cilju praćenja implementacije AP 2025–2026, obrazovan je izmijenjeni Koordinacioni tim za sprovođenje reforme javne uprave, čiji je izvještaj o radu za 2025. godinu razmatran i usvojen na sjednici Savjeta za reformu javne uprave u decembru 2025. godine.

3. Dijalog sa EU

Posebna grupa za reformu javne uprave (PAR SG) ključna je platforma dijaloga između Crne Gore i Evropske komisije u oblasti reforme javne uprave. U njenom okviru analizira se stanje u javnoj upravi, identifikuju izazovi i predlažu mjere za usklađivanje sa standardima EU, a razmatra se i stepen ispunjenosti indikatora sektorske budžetske podrške u okviru IPA III. U proteklom periodu ulagani su napor na podizanju vidljivosti, jačanju uticaja i unapređenju operativnog segmenta ovog dijaloga, s ciljem da PAR SG postane djelotvorniji mehanizam praćenja i usmjeravanja reformskog procesa.

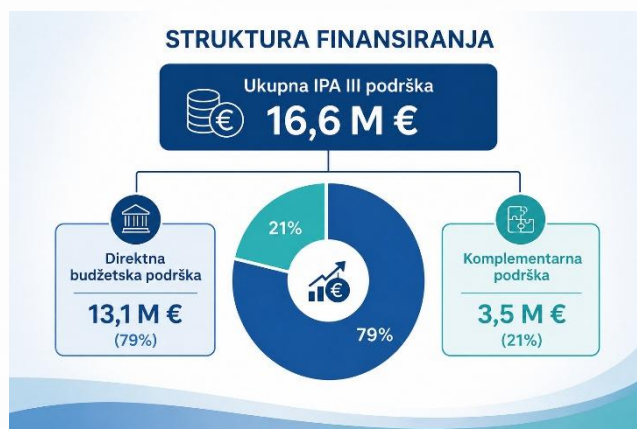
U novembru 2025. godine u Podgorici je održan XIII sastanak PAR SG između Crne Gore i EK. Sastanak je protekao u znaku završne faze pregovaračkog procesa, a zaključci usvojeni na njemu definisani su kao kriterijumi u oblasti reforme javne uprave na osnovu kojih će se procjenjivati spremnost za zatvaranje Poglavlja 23. Tokom sastanka razmatran je napredak Crne Gore u ključnim oblastima reforme, uključujući upravljanje ljudskim resursima, strateško planiranje, koordinaciju javnih politika, slobodan pristup informacijama te unapređenje usluga za građane i privredu, uz definisanje konkretnih aktivnosti koje će Crna Gora sprovoditi u narednom periodu. Budući da je praćenje implementacije operativnih zaključaka usvojenih na XIII sastanku PAR SG integrisano u redovni mehanizam izvještavanja u okviru Poglavlja 23, poseban follow-up sastanak u drugom kvartalu 2026. godine nije bio predviđen, već se o statusu realizacije ovih zaključaka izvještava na nedeljnom nivou.

4. Finansijska podrška reformi javne uprave u Crnoj Gori kroz IPA III finansijsku perspektivu

4.1. Direktna budžetska podrška

Reforma javne uprave i upravljanje javnim finansijama podržani su kroz Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2022. godinu u okviru IPA III instrumenta, putem SBP u ukupnom iznosu od 16,6 miliona eura. U 2023. godini isplaćena je fiksna tranša od 3,5 miliona eura, a u drugom kvartalu 2025. godine finalizovan je proces pripreme zahtjeva za isplatu prve

varijabilne tranše, uz koordinaciju koju vodi Ministarstvo javne uprave (MJU). Jedan od ključnih preduslova za ispunjenje indikatora u ovom periodu bilo je usvajanje Plana zapošljavanja za dva pilot sektora – zaštitu životne sredine i zapošljavanje/socijalnu politiku, koje je realizovano u junu 2025. godine.



4.2. Projekti komplementarne podrške

Komplementarna podrška u okviru SBP za RJU predstavlja dodatni mehanizam za jačanje sprovođenja reformskih prioriteta i ostvarivanje definisanih ciljeva. U okviru IPA III, ova podrška se realizuje kroz tri projekta, čija implementacija teče u skladu sa planiranom dinamikom.

EU4PA – Tehnička pomoć Crnoj Gori u oblasti pružanja javnih usluga i upravljanja ljudskim resursima

Vrijednost projekta iznosi 1,3 miliona eura, a period realizacije je od novembra 2023. do novembra 2026. godine. Projekat je usmjeren na jačanje efikasne, odgovorne i transparentne javne uprave, sposobne da građanima i privredi pruži kvalitetnije usluge. Aktivnosti se sprovode kroz dvije ključne komponente: unapređenje službeničkog sistema i unapređenje pružanja javnih usluga. U dosadašnjoj fazi realizacije poseban fokus stavljen je na izradu okvira kompetencija za državne službenike i namještenike.

Podrška koordinaciji, praćenju i izvještavanju o sprovođenju Strategije reforme javne uprave i Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026

Vrijednost projekta, zajedno sa produžetkom iznosi 1,5 miliona eura, a implementacija traje od septembra 2023. do septembra 2028. godine. Projekat doprinosi unapređenju koordinacije i praćenja reformskih procesa, naročito kroz jačanje rada Koordinacionog tima za reformu javne uprave, podršku dijalogu sa Evropskom komisijom, unapređenje donatorske koordinacije, kao i jačanje kapaciteta za praćenje i izvještavanje. Posebna pažnja u prethodnom periodu bila je usmjerena na pripremu godišnjih izvještaja i kvalitetnije izvještavanje o ostvarenim rezultatima.

EU4PFM – EU za upravljanje javnim finansijama u Crnoj Gori

Vrijednost projekta iznosi 1,5 miliona eura, dok je period realizacije od novembra 2024. do novembra 2027. godine. Cilj projekta je unapređenje efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti sistema upravljanja javnim finansijama, u skladu sa zahtjevima i standardima Evropske unije. Projekat obuhvata tri komponente: unapređenje upravljanja, sprovođenja, izvještavanja i komunikacije u vezi sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama; jačanje budžetske

transparentnosti i povezanosti fiskalnog okvira, budžetskog planiranja i razvoja politika; kao i jačanje sistema finansijske kontrole i revizije.

4.3. Ostali projekti međunarodne podrške i donatorska koordinacija

Važno je istaći da se aktivnosti u oblasti reforme javne uprave, pored podrške obuhvaćene Akcionim dokumentom „EU za reformu javne uprave” u okviru Godišnjeg akcionog programa za 2022. godinu, finansiraju i iz drugih izvora, što je prikazano kroz [Mapu donatorske podrške](#).

- Jedan od značajnih projekata je **PA4EU – Podrška programu obuka za javnu upravu**, ukupne vrijednosti 3 miliona eura, koji se finansira sredstvima EU kroz program EUIF 2022 i trenutno se nalazi u fazi tenderskog postupka. Projekat će biti usmjeren na obuke novozaposlenih službenika u dva pilot sektora, zaštiti životne sredine i socijalnoj politici i zapošljavanju, sa ciljem jačanja kapaciteta za upravljanje EU fondovima i podrške daljem procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.
- Projekat **Optimizacija koordinacije razvoja: unapređenje planiranja i izvještavanja kroz razvoj informacionog sistema** realizuje se od juna 2025. do juna 2027. godine, sa budžetom prve faze od oko 920,000 EUR. Usmjeren je na unapređenje strateškog planiranja, međuinstitucionalne koordinacije i izvještavanja kroz razvoj Informacionog sistema za planiranje i izvještavanje (ISPI). Uspostavljanjem jedinstvene digitalne platforme za praćenje reformi i realizacije strateških dokumenata doprinosi se kvalitetnijem odlučivanju, boljem povezivanju aktivnosti i budžeta, kao i većoj transparentnosti institucija. Ključni korisnici podrške su Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo finansija.
- Projekat **Opštine za EU – Osnaživanje lokalnih zajednica u procesu evropskih integracija Crne Gore (M4EU)** ukupnog budžeta 997,200 eur realizuje se od oktobra 2024. do septembra 2027. godine, uz finansijsku podršku Evropske unije, u partnerstvu sa Ministarstvom javne uprave i Zajednicom opština Crne Gore. Cilj projekta je jačanje uloge i kapaciteta lokalnih samouprava u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, kroz unapređenje njihovih administrativnih, institucionalnih i komunikacionih kapaciteta. Projekat obuhvata aktivnosti usmjerene na jačanje kapaciteta svih 25 opština za sprovođenje reformi i primjenu EU standarda, unapređenje njihove sposobnosti za pripremu i realizaciju projekata finansiranih iz fondova Evropske unije, uspostavljanje i jačanje lokalnih struktura za evropske integracije, kao i unapređenje saradnje između lokalnih i državnih institucija i komunikacije sa građanima o procesu evropskih integracija i koristima članstva u Evropskoj uniji.
- Projekat **EU za sve u Crnoj Gori (EU4ALL)** realizuje se u periodu od januara 2026. do maja 2029. godine, uz finansijsku podršku Evropske unije, a sprovodi ga Mreža asocijacija lokalnih vlasti jugoistočne Evrope (NALAS) u partnerstvu sa Zajednicom opština Crne Gore. EU za sve u Crnoj Gori je projekat usmjeren na podršku opštinama u Crnoj Gori da svoje strateške razvojne planove i lokalne prioritete pretvore u konkretne projekte, kroz ulaganja u infrastrukturu, javne usluge i projekte koji podstiču lokalni ekonomski razvoj. Ukupna vrijednost projekta je 2,135,000 eura, od čega je EU doprinos 2 miliona eura, dok je 135,000 eura doprinos NALAS-a. Pored podrške lokalnim ulaganjima, EU4ALL jača kapacitete opština za pripremu i sprovođenje investicionih projekata, bolje korišćenje dostupnih EU fondova i pripremu za buduće strukturne i investicione fondove EU. Projekat takođe podržava usklađivanje lokalnih politika i praksi sa EU standardima, uključujući oblasti digitalne transformacije i zelene i energetske tranzicije.

Takođe, u okviru koordinacije donatorske podrške i definisanja prioriteta i pravaca djelovanja, umaju 2025. godine MJU organizovalo je donatorski koordinacioni sastanak sa predstavnicima diplomatskog kora i međunarodnih partnera, radi predstavljanja ostvarenih rezultata u reformi javne uprave i razmatranja prioriteta za naredni period. Sastanak je doprinio boljoj razmjeni informacija i usklađivanju međunarodne podrške sa reformskim prioritetima, posebno u oblastima digitalne transformacije, jačanja institucionalnih kapaciteta i saradnje sa civilnim društvom. Tom prilikom predstavljena je i mapa donatorske podrške, koja daje pregled aktuelnih projekata finansiranih iz različitih izvora, kao i pregled prioriteta i reformskih aktivnosti za koje je potrebna dalja podrška međunarodnih partnera.

U decembru 2025. godine, u okviru zatvaranja projekta koji je implementirao UNDP uz podršku Britanske ambasade, organizovan je Forum o reformi javne uprave pod nazivom "Public Administration Beyond 2028", održan 15. i 16. decembra u Podgorici, u hotelu Crowne Plaza. Uz glavni program foruma, organizovana je i završna donatorska sesija zatvorenog tipa, na kojoj je MJU predstavilo ključne zaključke foruma i prioriteta oblasti za podršku u narednoj fazi reforme javne uprave, s ciljem jačanja koordinacije i buduće saradnje sa donatorskim partnerima.

5. Napredak u ispunjavanju indikatora za isplatu varijabilnih tranši

Godišnjim akcionim programom za Crnu Goru za 2022. godinu, usvojenim u junu 2023. i dopunjenim u decembru 2024. potpisivanjem dodatka na Finansijski sporazum, obezbjeđena je finansijska podrška reformi javne uprave i reformi upravljanja javnim finansijama putem mehanizma SBP. Akcionim dokumentom utvrđeni su ciljevi, rezultati i indikatori s jasno definisanim ciljnim vrijednostima i izvorima verifikacije, čije ispunjenje predstavlja uslov za povlačenje predviđenih sredstava.

Finansijska sredstva u ukupnom iznosu od 13,1 miliona eura povlače se kroz fiksnu i dvije varijabilne tranše. Fiksna tranša u iznosu od 3,5 miliona eura isplaćena je u 2023. godini. Prva varijabilna tranša u iznosu od 3,5 miliona eura vezana je za ispunjenje definisanih indikatora do kraja 2024. godine. Indikatori 6 i 7, uvedeni dodatkom Finansijskog sporazuma, takođe su obuhvaćeni prvom varijabilnom tranšom te su uključeni u dokumentaciju podnesenu EK. U tom smislu, zahtjev za isplatu prve varijabilne tranše podnesen je EK u septembru 2025. godine, dopunjen informacijama o statusu realizacije svih indikatora, uključujući indikatore 6 i 7, te ponovo dostavljen u oktobru 2025. godine. Dodatna pojašnjenja dostavljena su 18. februara 2026. godine, a zahtjev je trenutno u fazi finalne ocjene. Druga varijabilna tranša u iznosu od 4,8 miliona eura uslovljena je ispunjenjem ciljnih vrijednosti do kraja 2026. godine, s planiranom isplatom u 2027. godini.

5.1. Presjek stanja po indikatorima

Opšti uslovi za isplatu svih tranši u okviru Akcionog dokumenta obuhvataju četiri ključne oblasti. U oblasti javnih politika, uslov je zadovoljavajući napredak u implementaciji Strategije reforme javne uprave 2022–2026 i njenih akcionih planova, uz očuvanje kredibiliteta i relevantnosti strateškog okvira. Kada je riječ o makroekonomskoj stabilnosti, od Crne Gore se očekuje održavanje kredibilne makroekonomske politike orijentisane na stabilnost ili napredak u obnavljanju ključnih fiskalnih ravnoteža. U oblasti upravljanja javnim finansijama, uslov je zadovoljavajući napredak u reformama usmjerenim na unapređenje upravljanja javnim finansijama, uključujući mobilizaciju domaćih prihoda i očuvanje kredibiliteta reformskog programa. Konačno, u oblasti budžetske transparentnosti i nadzora, uslov se odnosi na osiguranje javne dostupnosti sveobuhvatnih, pravovremenih i pouzdanih budžetskih informacija.

U skladu s ovim okvirom, indikatori učinka definisani Akcionim dokumentom odražavaju napredak u ključnim oblastima: integritet politika i odgovornost administracije, profesionalizacija javne uprave, transparentnost upravljanja javnim finansijama, te kvalitet usluga za građane i privredu. Od početka implementacije, MJU bilježi napredak u ispunjenosti indikatora učinka u navedenim oblastima, uz određene izazove čijem prevazilaženju se posvećuje posebna pažnja u izvještajnom periodu.

Slijede informacije o indikatorima u okviru SBP-a:

1. Broj institucija sa uvedenim sistemom upravljanja kvalitetom koje su spremne za proceduru sertifikacije

Početno stanje	0 za 2023. godinu
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	Najmanje 5 institucija sa uvedenim sistemom upravljanja kvalitetom koje su spremne za proceduru sertifikacije
Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)	Najmanje 15 institucija sa uvedenim sistemom upravljanja kvalitetom koje su spremne za proceduru sertifikacije

Upravljanje kvalitetom u crnogorskoj javnoj upravi prvi put je eksplicitno prepoznato u Strategiji reforme javne uprave 2022–2026, kojom su definisani jasni ciljevi i indikatori, a Ministarstvo javne uprave određeno kao nosilac uvođenja CAF modela. U skladu sa Mapom puta i Planom promocije upravljanja kvalitetom u javnoj upravi za period 2024–2026, usvojenim u junu 2024. godine, u izvještajnom periodu ostvaren je značajan napredak u širenju sistema upravljanja kvalitetom.

Ciljana vrijednost definisana za godinu 5, koja podrazumijeva najmanje 15 institucija s uvedenim sistemom upravljanja kvalitetom spremnih za sertifikaciju u potpunosti je ispunjena, budući da je broj takvih institucija povećan na 16.

Od ukupno 16 institucija, CAF model primjenjuje se u šest, pri čemu su tokom 2025. godine tri nove institucije uključene u njegovu primjenu: Glavni grad Podgorica – Sekretarijat za lokalnu samoupravu i saradnju sa civilnim društvom, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama te Agencija za mirno rješavanje radnih sporova. Standard ISO 9001 primjenjuje se u šest institucija, dok program BFC SEE primjenjuju četiri jedinice lokalne samouprave.

2. Udio strateških dokumenata koji su uvezani sa programskim budžetima

Početno stanje	0 za 2023. godinu
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	Najmanje 50% usvojenih strategija ima Akcioni plan čiji je budžet uvezan sa nacionalnim programskim budžetom u skladu sa Metodološkim smjernicama za procjenu troškova vladinih strategija (ReSPA)
Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)	Najmanje 80% usvojenih strategija ima Akcioni plan čiji je budžet uvezan sa nacionalnim programskim budžetom u skladu sa Metodološkim smjernicama za procjenu troškova vladinih strategija (ReSPA)

U izvještajnom periodu nastavljene su i intenzivno razvijane aktivnosti na unapređenju veze između strateškog planiranja i budžetskog procesa. Izrađen je sveobuhvatan plan za povezivanje strateških dokumenata sa Srednjoročnim budžetskim okvirom (MTBF) i godišnjim budžetskim procesom, u bliskoj saradnji sa svim ključnim institucijama.

U oblasti reforme kalendara planiranja i budžetiranja, predložen je jedinstveni ulazni punkt za nove politike i kapitalne projekte, dvostepeno izdavanje fiskalnih smjernica te integrisanje kapitalnih projekata u nacrt budžeta. U cilju pravnog utemeljenja ovih reformi pripremaju se izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Kada je riječ o unapređenju kvaliteta prijedloga novih politika, novi pristup uvodi obavezu logičku vezu između cilja, aktivnosti, indikatora rezultata i budžetske procjene, uz primjenu procjene regulatornog uticaja i provjeru izvodljivosti prijedloga. Novi obrazac akcionog plana pilotiran je sa Ministarstvom prosvjete, nauke i inovacija na osnovu Strategije reforme obrazovanja 2025–2035. U oblasti jačanja veze između strategija i budžeta, predloženi su trogodišnji akcioni planovi s direktnim referencama na budžetsku strukturu i godišnjom razradom troškova. Sprovedena je analiza regulatornog okvira i međunarodne prakse, a postignuti dogovor o predloženom pristupu potvrđen je na tri radne sesije sa predstavnicima Ministarstva finansija i Generalnog sekretarijata Vlade.

Ciljna vrijednost indikatora bilježi ograničen napredak.

3. Udio ministarstava koja delegiraju finansijsko upravljanje i internu kontrolu na viši menadžment u skladu sa relevantnom Uredbom

Početno stanje	8,3% ministarstava u 2023. godini
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	Najmanje 50% ministarstava
Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)	Najmanje 80% ministarstava

Analizom podataka koje je Ministarstvo finansija prikupljalo početkom 2025. godine u odnosu na delegiranje ovlašćenja u ministarstvima utvrđeno je da je 56% ministarstava delegiralo ovlašćenja, što je za 14% više u odnosu na podatke iz juna 2024. godine. Zatvaranje pregovaračkog poglavlja 32 Finansijska kontrola, koje obuhvata i oblast upravljačke odgovornosti, potvrđuje da Crna Gora sistematski gradi javnu upravu zasnovanu na jasno definisanim nadležnostima, transparentnom upravljanju i punoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija.

4. Poboljšana transparentnost javnih finansija

Početno stanje	0 za 2023. godinu
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	Izrađeni i objavljeni polugodišnji i godišnji izvještaji o učinku budžeta, uključujući rodne indikatore
Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)	Makrofiskalne smjernice (MTBF) sadrže srednjoročne informacije o politikama zasnovane na programima, nefinansijske informacije o učinku i planove rashoda

Ciljana vrijednost za godinu 3 u oblasti transparentnosti javnih finansija ostvarena je u predviđenom roku. U okviru Završnog računa budžeta za 2023. godinu objavljen je izvještaj o realizaciji programskog budžeta koji sadrži podatke o učinku na nivou programa, dok su nefinansijski podaci prezentovani kroz godišnje zakone o budžetu za 2023. i 2024. godinu. Izvještaj o realizaciji programskog budžeta za 2024. godinu sastavni je dio Nacrta zakona o završnom računu budžeta za 2024. godinu.

U pogledu rodni indikatora, izvještajni obrazac za 2023. godinu nije ih sadržavao, dok su isti uključeni u izvještavanje za 2024. godinu. Kada je riječ o polugodišnjem izvještaju za 2024. godinu, isti nije izrađen zbog potrebe usvajanja rebalansa budžeta u toku avgusta, što je zahtijevalo prilagođavanja u informacionom sistemu, kao i izmjene u strukturi potrošačkih jedinica nastale nakon donošenja izmjena Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave i formiranja novih ministarstava.

U narednom periodu, aktivnosti će biti usmjerene ka ispunjenju ciljane vrijednosti za godinu 5, koja podrazumijeva da makrofiskalne smjernice (MTBF) sadrže srednjoročne informacije o politikama zasnovane na programima, nefinancijske informacije o učinku i planove rashoda.

5. Prosječan broj kvalifikovanih kandidata po oglasu i konkursu

Početno stanje	Javni oglasi: 4.8 / Javni konkursi: 2.14
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	Prosječan broj kandidata po javnom oglasu i po javnom konkursu uvećan: Javni oglasi: 7 / Javni konkursi: 4
Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)	Prosječan broj kandidata po javnom oglasu i po javnom konkursu uvećan: Javni oglasi: 9 / Javni konkursi: 6

U odnosu na indikator koji se odnosi na prosječan broj kvalifikovanih kandidata po oglasu, ciljane vrijednosti za 2024. godinu su ostvarene. Prema podacima Uprave za ljudske resurse, tokom 2024. godine, u okviru internih i javnih oglasa, oglašeno je 846 radnih mjesta, uz 7.416 prijava, od čega je 6.259 kandidata ispunjavalo uslove oglasa. Na taj način ostvaren je prosjek od **7,39 kvalifikovanih kandidata po oglasu**, što je iznad ciljane vrijednosti od 7. Kada je riječ o javnim konkursima, oglašeno je 77 pozicija, uz 409 prijava i 357 kandidata koji su ispunjavali uslove konkursa, odnosno prosječno **4,64 kvalifikovana kandidata po konkursu**, čime je premašena ciljana vrijednost od 4. Navedeni podaci ukazuju na pozitivan trend u pogledu interesovanja kvalifikovanih kandidata za rad u javnoj upravi, uz potrebu da se u narednom periodu nastavi sa mjerama usmjerenim na dodatno povećanje atraktivnosti javne uprave kao poslodavca, posebno imajući u vidu ambicioznije ciljane vrijednosti definisane za 2026. godinu.

Očekuje se da će unapređenje regulatornog okvira u oblasti službeničkog sistema, primjena novog okvira kompetencija za sve kategorije državnih službenika u postupku zapošljavanja i ocjenjivanja, doprinijeti većoj transparentnosti i predvidivosti procesa zapošljavanja, jačanju svijesti o meritokratskim principima te povećanju interesovanja kvalifikovanih kandidata za rad u javnoj upravi, što će se pozitivno odraziti na dostizanje ciljanih vrijednosti za godinu 5.

6. Trajanje postupka zapošljavanja u dva pilot sektora od momenta donošenja Odluke o pokretanju postupka za popunjavanje radnog mjesta od strane rukovodioca organa javne uprave do donošenja odluke o prijemu u radni odnos

Početno stanje	Približno 12 mjeseci
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	6 mjeseci
Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)	4 mjeseca

Prema podacima iz Izvještaja o radu Ministarstva javne uprave za 2024. godinu, prosječno trajanje postupka provjere kandidata po internim i javnim oglasima i javnim konkursima nije prelazilo šest mjeseci. Interni oglasi trajali su prosječno 70,12 dana, javni oglasi 78,05 dana, javni konkursi za visoki rukovodni kadar 109,11 dana, a javni konkursi za imenovanje starješina organa uprave 89 dana. Uprava za ljudske resurse dostavila je i podatke za period od 1. januara do 30. juna 2025. godine putem HRMIS informacionog sistema, prema kojima je prosječno trajanje procedure za interne i javne oglase iznosilo 76 dana, a za javne konkurse 142 dana.

U pogledu metodologije obračuna, Uprava za ljudske resurse dostavila je zvanično pojašnjenje Ministarstvu javne uprave, prema kojem se trajanje procedure, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, obračunava od dana donošenja odluke o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta do momenta otpremanja Odluke o izboru, odnosno

obavještenja kandidatima. Ovakvo tumačenje razlikovalo se od pristupa Evropske komisije, te su dostavljena detaljna pojašnjenja u pogledu nacionalnog zakonodavnog okvira koji reguliše ovu oblast.

Indikator 6 nije bio uključen u rok za isplatu prve varijabilne tranše, budući da su relevantne procedure zapošljavanja u pilot sektorima tek u fazi pokretanja. Navedeni podaci na nivou sistema potvrđuju da je ciljna vrijednost indikatora u suštini već dostignuta i predstavljaju čvrstu osnovu za njeno formalno ispunjenje u pilot sektorima u narednom periodu.

7. Zapošljavanje državnih službenika u dva pilot sektora sprovedeno na osnovu usvojenog Plana zapošljavanja i kompetencija

Početno stanje	Plan zapošljavanja za dva pilot sektora ne postoji; Okvir kompetencija postoji samo za visoki rukovodni kadar u državnoj upravi.
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	Uspostavljen Plan zapošljavanja koji se odnosi na dva pilot sektora koji definiše najmanje (100) novih/dodatnih zapošljavanja Uspostavljen Okvir kompetencija za sve državne službenike Plana zapošljavanja i kompetencija
Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)	90% osoblja identifikovanog u Planu zapošljavanja koji se odnosi na dva pilot sektora je zaposleno, i sva zapošljavanja su sprovedena koristeći Okvir kompetencija

U izvještajnom periodu ciljana vrijednost za godinu 3 u okviru Indikatora 7 ispunjena je u potpunosti. Usvojen je Plan zapošljavanja koji se odnosi na dva pilot sektora i koji definiše najmanje 100 novih zapošljavanja, a uspostavljen je i Okvir kompetencija za sve državne službenike i namještenike.

Na sjednici od 12. juna 2025. godine Vlada Crne Gore razmotrila je i usvojila Informaciju o izradi Plana zapošljavanja i zadužila Ministarstvo javne uprave da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i drugim nadležnim institucijama, prati i obezbijedi njegovu punu primjenu. Sve institucije identifikovane kao prioritetne u okviru Plana obavezne su da definisane kadrovske potrebe integrišu u kadrovske planove i akte o unutrašnjoj organizaciji za 2026. godinu.

Drugi preduslov za ispunjenje ovog indikatora jeste primjena novog okvira kompetencija za sve državne službenike i namještenike. Vlada je na sjednici od 17. jula 2025. godine usvojila Uredbu o kriterijumima i načinu provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina, a puna primjena okvira kompetencija započeta je 1. januara 2026. godine. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, usvojenim u Skupštini Crne Gore 25. jula 2025. godine, obezbijedena je zakonska osnova za primjenu revidiranog sistema upravljanja ljudskim resursima.

Iako Indikator 7 nije bio uključen u rok za isplatu prve varijabilne tranše, o napretku u njegovoj realizaciji izvještava se radi jačanja sveukupnog monitoringa reformi i osiguranja kontinuiteta u sprovođenju SBP.

8. Zapošljavanje državnih službenika u dva pilot sektora sprovedeno na osnovu usvojenog Plana zapošljavanja i kompetencija

Početno stanje	0
Ciljana vrijednost za godinu 3 (2025.)	Odobrena nova metodologija za analizu troškova i koristi u skladu sa najboljim međunarodnim standardima

Ciljana vrijednost za godinu 5 (2026.)

Najmanje 50% od ukupnog broja kapitalnih projekata uključeno u godišnji nacionalni budžet sa analizom troškova i koristi izrađenoj po novoj metodologiji

U izvještajnom periodu ostvaren je značajan, ali djelimičan napredak u ispunjenju Indikatora 8, koji se odnosi na usvajanje metodologije analize troškova i koristi za odabir kapitalnih projekata u skladu sa međunarodnim standardima.

Ministarstvo finansija je tokom 2024. godine intenzivno radilo na izradi i finalizaciji nacrtu metodologije, pri čemu je pripremljena nacrt verzija dokumenta, formalizovana kroz Metodološke smjernice za ocjenu projekata (Project Appraisal Methodological Guidance, nacrt, MoF, 2024), koja služi kao osnova za verifikaciju napretka ka ostvarenju ciljane vrijednosti. Planirane su konsultacije sa relevantnim budžetskim jedinicama i jedinicama lokalne samouprave, a metodologija će biti sastavni dio budžetskog cirkularnog pisma koje se koristi za nominovanje novih kapitalnih projekata za finansiranje kroz državni kapitalni budžet za 2027. godinu.

Značajan korak naprijed ostvaren je u maju 2026. godine, kada je Vlada Crne Gore usvojila Master plan razvoja infrastrukture za period 2026–2030, koji uspostavlja jedinstveni pipeline kapitalnih investicionih projekata finansiranih iz centralnog budžeta, na sektorskoj osnovi, uključujući i opštinske investicije. Ovim je ispunjena jedna od operativnih obaveza u ovoj oblasti.

Pored toga, Ministarstvo finansija je kroz novu sistematizaciju prvi put uspostavilo Direktorat za upravljanje javnim investicijama, koji je usmjeren na sprovođenje preporuka PIMA i aktivnosti definisanih Akcionim planom za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026, čime su stvoreni preduslovi za efikasan nastavak rada na metodologiji.

5.2 Preporuke za unapređenje

Imajući u vidu stepen ispunjenosti definisanih indikatora, identifikovane izazove u sprovođenju aktivnosti, kao i zahtjeve koji proizilaze iz dinamične agende Crne Gore kad je u pitanju pristupanje EU, definišu se preporuke koje bi mogle doprinijeti boljoj koordinaciji i efikasnijem sprovođenju reformi u narednom periodu. Preporuke će služiti kao orijentir u radu Radnog tima, kao i svih relevantnih institucija uključenih u realizaciju SBP.

Opšte preporuke za sve relevantne institucije:

- Intenzivirati koordinaciju između relevantnih institucija s ciljem veće ispunjenosti indikatora SBP, naročito u oblastima gdje u prethodnom periodu nije zabilježen dovoljan napredak.
- Jačati kapacitete državnih službenika u organizacionim jedinicama koje sprovode IPA instrumente u svim nadležnim institucijama
- Uspostaviti kontinuirani monitoring i strogu kontrolu kvaliteta podataka koje institucije dostavljaju u svrhu praćenja indikatora, s ciljem otklanjanja neusklađenosti u izvještavanju.

Preporuke za unapređenje ispunjenosti indikatora:

- Intenzivirati napore u pogledu dostizanja ciljanih vrijednosti indikatora SBP do kraja 2026. godine, naročito u oblasti uvezivanja strateških dokumenata sa programskim budžetima i usvajanja metodologije analize troškova i koristi za kapitalne projekte.

- Finalizirati izradu metodologije za analizu troškova i koristi kapitalnih projekata i osigurati njenu primjenu u procesu nominovanja kapitalnih projekata za budžet za 2027. godinu.
- Finalizirati izradu i sprovođenje metodologije srednjoročnog planiranja rada Vlade i ministarstava, kao ključnog preduslova za kvalitetno budžetsko povezivanje strateških dokumenata.

Indikatori vezani za zapošljavanje u pilot sektorima:

- Hitno otpočeti realizaciju usvojenog Plana zapošljavanja za dva pilot sektora kroz redovno praćenje stepena realizacije Plana zapošljavanja
- Jačati ljudske i tehničke kapacitete Uprave za ljudske resurse radi adekvatnog odgovora na zahtjeve novog regulatornog okvira u oblasti upravljanja ljudskim resursima.
- Obezbijediti nastavak bliske saradnje sa Ministarstvom finansija radi planiranja i obezbjeđivanja potrebnih budžetskih sredstava i kvota za nova zapošljavanja u narednom periodu.

PREDLOG ZAKLJUČAKA :

Vlada Crne Gore je na sjednici od ____ 2026. godine razmotrila i usvojila Izvještaj o finansijskoj podršci reformi javne uprave za 2025. godinu.