

**Program reforme upravljanja javnim finansijama
2016 - 2020**

**Novembar,
2015**

Sadržaj

Sadržaj	4
1. Kontekst Programa reformi upravljanja javnim finansijama	5
2. Sumarna analiza postojeće situacije	7
3. Ključni opšti ciljevi Programa reforme upravljanja javnim finansijama	15
4. Ciljevi i ključne reforme	18
4.1. Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje	18
4.1.1. <i>Srednjoročni budžetski okvir, uključujući i fiskalnu strategiju</i>	18
4.1.2. <i>Priprema godišnjeg budžeta</i>	20
4.1.3. <i>Kapitalni budžet</i>	24
4.2. Izvršenje budžeta	26
4.2.1. <i>Ubiranje prihoda</i>	26
4.2.2. <i>Javne nabavke</i>	29
4.2.3. <i>Reforma Odeljenja sa upravljanje javnim dugom, analizu zaduženosti, upravljanje gotovinom i saradnju sa inostranstvom</i>	32
4.3. Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola	33
4.4. Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo	36
4.4.1. <i>Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim</i> ..	36
4.4.2. <i>Usaglašenost sa ESA 2010</i>	38
4.5. Kapacitet DRI da zadovolji standarde INTOSAI	41
5. Transparentnost budžeta	44
6. Monitoring, izvještavanje i evaluacija	47

1. Kontekst Programa reformi upravljanja javnim finansijama

Strategija proširenja Evropske komisije za period 2014-15, u kojoj EK definiše preporuke državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo, precizira princip „prvo fundamentalna pitanja“ (*fundamentals first*) koji se odnosi na tri osnovna stuba procesa proširenja, a koji obuhvata:

- 1) reformu javne uprave;
- 2) vladavinu prava; i
- 3) ekonomsko upravljanje.

Potreba za daljim unapređenjem upravljanja javnim finansijama je jedna od ključnih oblasti važećih i budućih strateških dokumenata koji se odnose na reformu javne uprave u Crnoj Gori, imajući u vidu značaj reforme upravljanja javnim finansijama za dalji razvoj svih sektora privrede i za bolji kvalitet života svih građana. *Programom reformi upravljanja javnim finansijama* (Program) se definišu ključni reformski planovi za naredni period u ovoj oblasti, koji imaju za cilj povećanje odgovornosti i osiguranje pouzdanog finansijskog upravljanja, kroz unaprijeđenje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim resursima. Takođe, implementacija Programa će obezbijediti bolju koordinaciju i međuresorsku saradnju u planiranju, sprovođenju i monitoringu politika vezanih za makro i fiskalnu stabilnost, kao i alokaciju i korišćenje javnih resursa. Program bi trebao da, takođe, osigura unaprijeđenu transparentnost sistema upravljanja javnim finansijama i bolji slijed aktivnosti. Dodatno, Program istovremeno na nacionalni nivo preslikava napore koje države članice EU ulažu sa ciljem očuvanja makroekonomske i fiskalne stabilnosti u EU, na ovaj način doprinoseći da Crna Gora, nakon ispunjenja preduslova, pristupi EU kao država sa snažnim javnim finansijama i stabilnim ekonomskim upravljanjem. Stoga, reforma upravljanja javnim finansijama je neophodna kako bi se osigurala fiskalna održivost i pravilno upravljanje javnim finansijama u skladu sa odredbama zakonodavstva Evropske unije (EU) i za cilj ima ostvarenje rezultata koji će omogućiti značajno unapređenje funkcionisanja sistema budžeta, sistema menadžerske odgovornosti, izvršenja budžeta, unutrašnje i eksterne revizije.

Priprema i usvajanje Programa reformi upravljanja javnih finansija je, takođe, ključna osnova za osiguranje dalje podrške iz sredstava Instrumenta pretprijetne podrške (IPA) i jedan od preduslova za korišćenje sektorske budžetske podrške iz Ipe.

Shodno planovima EK mehanizam sektorske budžetske podrške će u Crnoj Gori u narednim godinama biti korišćen u oblastima: integrisanog upravljanja granicom, javnih finansija i reforme državne uprave.

Program je, istovremeno, značajan i kada je riječ o koordinaciji napora za ispunjenje mjerila za otvaranje ili zatvaranje pregovora u određenom broju pregovaračkih poglavlja, pri čemu posebno u pregovaračkim poglavljima: 5 - Javne nabavke; 16 - Oporezivanje; 17 - Ekonomska i monetarna politika i 32 - Finansijska kontrola.

Uzimajući u obzir ove elemente Radna grupa Ministarstva finansija Crne Gore je, u saradnji sa Državnom revizorskom institucijom, Poreskom upravom i Upravom za

javne nabavke, definisala prioritete Programa reforme upravljanja javnim finansijama. Bliska saradnja ostvorena je i sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Radnom grupom zaduženom za pripremu nove Strategije reforme državne uprave, koja će obuhvatiti prioritete iz Programa koji su u značajnijoj mjeri vezani za ostala pitanja značajna za reformu državne uprave.

S obzirom na to da je Vlada Crne Gore u prethodnom periodu usvojila set sektorskih strategija iz oblasti upravljanja javnim finansijama, prioritete Programa se značajnim dijelom zasnivaju na usvojenim strategijama, čiji je proces pripreme i usvajanja podrazumijevao organizovanje javnih rasprava i stalna usaglašavanja sa predstavnicima Evropske komisije. Riječ je o:

- *Strategiji daljeg razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru u Crnoj Gori;*
- *Strateškom planu razvoja Državne revizorske institucije;*
- *Strategiji implementacije ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija;*
- *Strategiji za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo; i*
- *Strategiji za suzbijanje prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2015-2017.*
- *Akcionom planu za ispunjenje zahtjeva Kohezione politike (pregovaračko poglavlje 22).*

Istovremeno, Programom su po prvi put obuhvaćene neke od reformi, te će nadgledanje implementacije Programa predstavljati dodatnu vrijednost za koordinaciju uzajamno povezanih aktivnosti, a obezbijediće i dodatnu sinergiju koja je neophodna za dostizanje višeg kvaliteta planiranih rezultata.

Paralelno sa pripremanjima ovog Programa, u toku su aktivnosti na pripremi nove *Strategije reforme javne uprave za isti vremenski okvir i Strategije razvoja sistema javnih nabavki.*

Program reformi upravljanja javnim finansijama ima širok obuhvat i pokriva sve oblasti upravljanja javnim finansijama, uključujući:

- srednjeročno i godišnje planiranje resursa;
- izvršenje budžeta;
- računovodstvo i izvještavanje;
- javnu unutrašnju finansijsku kontrolu; i
- eksternu reviziju.

Ključni nosioci Programa su Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke, Poreska uprava i Državna revizorska institucija, s tim da se Program , takođe, odnosi i na sve direktne korisnike budžeta u javnom sektoru.

U cilju osiguranja adekvatnih stručnih znanja i upoznavanja sa najboljom praksom država članica EU, realizacija dijela planiranih aktivnosti i obuka biće obezbijeđena u okviru:

- IPA 2014 projekta: *Podrška politikama upravljanja javnim finansijama*;
- IPA 2014 projekta: *Implementacija sistema elektronskih javnih nabavki*; i
- IPA 2014 višekorisničkog projekta: *Jačanje ekonomskog upravljanja i upravljanja javnim finansijama*.

Od pravovremenog početka realizacije gore navedenih projekata, koji su ključan izvor neophodnog znanja koje je potrebno za transfer najboljih međunarodnih iskustava, će u velikoj mjeri zavisiti i implementacija Programa u rokovima koji su definisani ovim dokumentom. Dodatno, procjena budžeta navedenog u dokumentu data je okvirno i ista će biti revidirana shodno raspodjeli budžeta gore navedenih projekata po pojedinačnim aktivnostima.

Program je pripremila radna grupa koju su sačinjavali predstavnici resornih direktorata u Ministarstvu finansija (MF), Uprave za javne nabavke (UJN), Poreske uprave (PU) i Državne revizorske institucije (DRI). Održana je, kroz redovnu proceduru, javna rasprava sa predstavnicima civilnog društva.

Program reformi upravljanja javnim finansijama naglašava prioritetne ciljeve Vlade, identifikuje indikatore kako bi se mjerio napredak na ostvarenju ciljeva, ustavnoljiva specifične ciljeve do 2017. Do 2020. godine, definiše aktivnosti za svaki cilj pojedinačno i procjenjuje dodatne resurse neophodne da uprava realizuje planirane aktivnosti.

2. Sumarna analiza postojeće situacije

Odgovorno upravljanje fiskalnom politikom bilo je i ostaje strateško opredeljenje Crne Gore. Fiskalna stabilnost nije samo preduslov za ukupnu ekonomsku stabilnost i dugoročni privredni rast, već i preduslov za pristup međunarodnim finansijskim tržištima. Stabilne javne finansije Crne Gore značajne su i u kontekstu pregovora za članstvo u EU. Strateški dugoročni cilj Crne Gore u oblasti javnih finansija i dalje ostaje smanjenje javnog duga, odnosno duga kao procenta BDP-a i isti se može ostvariti kombinacijom trendova ove dvije makroekonomske kategorije. Vlada Crne Gore je uvjerena da se taj cilj kvalitetnije ispunjava stvaranjem uslova i podsticanjem ubrzanog ekonomskog rasta, što u slučaju Crne Gore podrazumijeva značajna infrastrukturna ulaganja.

Prioriteti Programa se dijelom oslanjaju na iskustva stečena u prethodnim reformama, ali, takođe, uzimaju u obzir komentare i gledišta prikupljena kroz proces organizovane javne rasprave i potrebu za usklađivanjem sa najboljom praksom EU.

Sumarna analiza rezultat je ocjene trenutne situacije i najbolje evropske i međunarodne prakse i rezultat je rada institucija Vlade. Pored toga, analiza uzima u obzir slabosti koje su identifikovane u PEFA procjeni Svjetske banke iz 2013; SIGMA Procjeni za 2015. godinu sa osnovnim mjerenjem primjene principa; SIGMA Procjeni za 2014. godinu o reformi državne uprave, kao i izvještajima o skriningu za relevantna pogovaračka poglavlja.

Godišnji budžetski proces je adekvatan i rutinski se sprovodi. Rok predviđen zakonom se poštuje, a budžetske informacije u agregatnom obliku redovno se dostavljaju javnosti. Međutim, postojeće prakse upravljanja javnom potrošnjom karakteriše nedostatak srednjoročnog finansijskog planiranja i, u većini slučajeva, fokus uprave na usklađenost sa pravilima i procedurama, više nego na ostvarenje veće vrijednosti za novac. Razvoj javne unutrašnje finansijske kontrole (PIFC) je u početnoj fazi, odnosno sistemi i pravila postoje, ali još uvijek nije osigurana konzistentna primjena. Zakonodavstvo u Crnoj Gori jasno definiše ulogu Skupštine, Vlade i Ministarstva finansija kada je riječ o procesu budžetiranja. Skupština je nadležna za usvajanje godišnjeg Zakona o budžetu, čiji predlog podnosi Vlada, kao i za usvajanje Završnog računa budžeta i ima ovlaštenje da mijenja budžet i za to ne postoje zakonski definisana ograničenja. Skupštinski odbori nadležni su za: analizu makroekonomske osnove, fiskalne politike i detaljne procjene prihoda i rashoda. Pored toga, skupštinski Odbor za ekonomiju, budžet i finansije razmatra izvještaj revizije u vremenskom okviru od dva mjeseca nakon njihovog prijema i odobrava preporuke DRI. . U praksi promjene godišnjeg budžeta od strane Skupštine su ograničene. Vremenski okvir za pripremu i usvajanje godišnjeg budžeta je jasno i u potpunosti definisan.

Sistem upravljanja javnim finansijama još uvijek ima slabosti. U smislu unapređenja ukupnog sistema javnih finansija u Crnoj Gori, kao i usaglašavanja propisa sa pravnom tekovinom EU, Skupština Crne Gore je usvojila *Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti* (Sl. list br. 20/14 od 25. aprila, 2014. i 56/14 od 24. decembra, 2014.) kojim su uvedena numerička fiskalna pravila i srednjoročni budžetski okvir. Fiskalna pravila su uspostavljena, a Ministarstvo finansija je počelo da redovno objavljuje informacije u vezi tih pravila. Dodatno, Državna revizorska institucija je pripremila prvi izvještaj o ocjeni primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti, a u okviru godišnjeg izvještaja koji dostavlja Skupštini.

Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje

Razvoj snažnijeg **srednjoročnog budžetskog okvira** otpočeo je utvrđivanjem konkretnih sektorskih budžetskih limita za sva ministarstva u instrumentu za srednjoročno budžetsko planiranje, odnosno Smjernicama za makroekonomsku i fiskalnu politiku (koje Vlada usvaja svakog proljeća). Ipak, i dalje postoje slabosti,

imajući u vidu da sektorski planovi nisu vezani za srednjoročno finansijsko planiranje i da resorna ministarstva i ostale potrošačke jedinice ne dostavljaju sistematski input za srednjoročno finansijsko planiranje. Finansijska odjeljenja u resornim ministarstvima ne posjeduju neophodne vještine za srednjoročno planiranje. Stoga je potrebna implementacija najboljih praksi iz EU i sprovođenje srednjoročnog budžetskog okvira i izmjene postojećih procedura. Dodatno, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđa da Vlada priprema po prvi put fiskalnu strategiju nakon narednih parlamentarnih izbora. **PEFA 2013** izvještaj prepoznaje da postoje sektorske strategije, ali i naglašava da iste ne sadrže projekcije raspoloživosti sredstava i da sistemski ne obuhvataju povezane operativne i troškove održavanja postojećih i novih projekata. U PEFA 2013 izvještaju višegodišnja perspektiva je ocijenjena sa C+, dok je proces budžetiranja ocijenjen bolje i to ocjenom B+. **SIGMA 2015** izvještaj navodi da Ministarstvo finansija treba da razvije sistem sektorskih inputa za resorna ministarstva za srednjoročni budžetski okvir, uključujući pripremu neophodnih podzakonskih akata i ostalih pravila i smjernica za sektorske srednjoročne finansijske planove (na nivou ministarstava). Dodatno, Ministarstvo finansija treba da pripremi programe obuke za zaposlene u resornim ministarstvima i nezavisnim organima koji su zaduženi za budžetiranje i definisanje politika, što uključuje i pripremu srednjoročnih planova potrošnje u sistemu strateškog planiranja.

U cilju uspostavljanja osnovnih načela dobrog fiskalnog upravljanja, u kome se vide jasne veze između budžetiranja i politika Vlade, Crna Gora treba da unaprijedi **programsko budžetiranje**, koje predstavlja neophodan korak za unapređenje odgovornosti i izvještavanja o učincima institucija državne uprave. Iako je osnovna struktura uspostavljena, sistem još uvijek nije u potpunosti razvijen, nijesu uvedeni indikatori uspješnosti i nijesu u potpunosti uspostavljene veze između budžetiranja zasnovanog na rezultatima i politika Vlade. **PEFA 2013** naglašava da potrošačke jedinice pripremaju budžete po programima, ali da oni ne uključuju podatke o planiranim dobitima i rezultatima, dok **SIGMA 2015** preporučuje da Ministarstvo finansija treba da unaprijedi informacije o učincima u srednjoročnim i ostalim budžetskim planskim dokumentima.

Kapitalni budžet sastavni je dio godišnjeg zakona o budžetu za čije su sprovođenje nadležni Direkcija za saobraćaj i Direkcija javnih radova. Proces planiranja i realizacije kapitalnih projekata potrebno je dodatno unaprijediti kroz poboljšanje projektne klasifikacije, unapređenje procesa utvrđivanja prioritetnih projekata, transparentnost realizacije investicija od javnog interesa i bolju povezanost kapitalne potrošnje sa Vladinim razvojnim ciljevima, kao i sektorskim budžetskim programima. **SIGMA 2015** naglašava da su godišnje procedure za planiranje kapitalnih investicija odvojene od planiranja budžeta ministarstava i procjenjuje da su manje transparentne.

Izvršenje budžeta

Kada je riječ o **oporezivanju**, prethodni period obilježio je veliki broj otvorenih stečajnih postupaka, ekonomska kriza i nelikvidnost privrednih subjekata, što je uslovalo formiranje određenog iznosa neizmirenih poreskih obaveza koje predstavljaju teret sa kojim se suočava Poreska uprava. Kako bi ukazala na važnost rješavanja ovog problema, Poreska uprava kvartalno objavljuje liste najvećih poreskih dužnika sa iznosima duga. Ovaj problem akcentiralo je i Ministarstvo finansija, koje je u tom cilju donijelo zakonska rješenja iz kojih proizilaze mjere za čije je operativno sprovođenje zadužena Poreska uprava. I u uslovima ekonomske krize Poreska uprava je redovno servisirala naplatu javnih prihoda koji pripadaju budžetu i premašivala postavljeni Plan. Razlog ovakvog ostvarenja, između ostalog, su i mjere preduzete sa ciljem suzbijanja sive ekonomije i aktivnosti vezane za kontrolu poreskih obveznika (naročito velikih), kao i posvećenost zaposlenih u Poreskoj upravi. Dinamičan **razvoj e-usluga Poreske** uprave je korak naprijed ka smanjenju administrativnih barijera poreskim obveznicima prilikom izvršavanja obaveza. E-usluge pokrivaju online i interno podnošenje prijave za PDV, porez na dobit, finansijskih iskaza i povraćaj PDV-a. Međutim, neophodno je prilagođavanje i integrisanje IT sistema, tako da njegove promjene omoguće nastavak razvoja administrativnih kapaciteta Poreske uprave, potrebnih za usklađivanje sa procesom Evropskih integracija i drugim međunarodnim obavezama. **PEFA 2013** navodi da su pravni okvir i procedure Poreske uprave jasne i da Poreska uprava i Uprava carina imaju dobro razvijene kanale za obuku i informisanje poreskih obveznika. Poreski obveznici su registrovani u bazama podataka ali veze među njima, kao i sa nacionalnim bazama podataka i ostalim izvorima informacija o potencijalnim obveznicima još uvijek nisu elektronske i ocjenjuje ubiranje prihoda sa D+, dok se registracija i procjena ocjenjuju sa B.

U naplati prihoda **Uprava carina** u kontinuitetu postiže dobre rezultate na što ukazuju svi relevantni pokazatelji, dok reforme i transformacija institucije u moderan servis teku planiranom dinamikom. Učinjen je snažan iskorak u pravcu jačanja integriteta. Takođe, ojačana je carinska saradnja sa carinskim službama zemalja regiona i država članica EU, međunarodnim organizacijama i institucijama kao i sa privrednim okruženjem. Posvećenost i efikasnost u borbi protiv sive ekonomije ogleda se kroz pojačane carinske kontrole što je rezultiralo većom naplatom prihoda. Od januara 2015 uspješno je realizovana migracija nadležnosti u oblasti akciza, zaustavljen je trend pada u naplati akciza i povećana je naplata. Uprava carina postavila se kao servis privredi i pripremila je sledeće elektronske servise koji su u funkciji: elektronsko podnošenje deklaracija, TARICG i praćenje stanja na garancijama. Takođe, omogućila je i određenim državnim organima kao npr. Upravi policije i Poreskoj upravi pristup svom sistemu izvještavanja preko elektronskih izvještaja, dok na međunarodnom nivou vrši elektronsku razmjenu informacija sa drugim carinskim službama regiona kroz SEED sirtem i sa IRU (International Road

Union) u vezi sa TIR karnetima. Usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i jačanje administrativnih kapaciteta odvija se takođe planiranom dinamikom, međutim, najveći izazov u carinskoj oblasti je razvoj i povezivanje svih neophodnih IT sistema u cilju interkonektivnosti i interoperabilnosti istih sa IT sistemima EU. Implementacija ovih IT sistema kroz projekte planirana je u okviru podrške iz IPA II sredstava.

Kada je riječ o **javnim nabavkama**, nadležne institucije su operativne i uspostavljene u skladu sa zakonodavstvom EU. Crnogorski *Zakon o javnim nabavkama* obezbjeđuje dovoljan nivo usaglašenosti sa evropskim zakonodavstvom. Međutim, budući da se evropsko zakonodavstvo u ovoj oblasti značajno mijenja, biće potrebne dalje izmjene zakonodavstva. U ovom kontekstu, neophodno je dalje pojednostavljenje suvišnih pravila, što bi omogućilo da fokus bude na većoj vrijednosti za novac u javnim nabavkama. Kada je riječ o elektronskim nabavkama važeći *Zakon o javnim nabavkama* obezbjeđuje odgovarajući okvir za uvođenje elektronskih nabavki u praksu. Trenutno se glavna potreba odnosi se na razvoj elektronske infrastrukture koja bi omogućila tehničko vođenje procesa nabavki elektronskim putem. Shodno tome, uvođenjem savremenog sistema elektronskih nabavki, Crna Gora će realizovati preporuke Evropske komisije u pogledu implementacionog kapaciteta, povećanja transparentnosti, smanjenja nepravilnosti uz istovremeno osiguravanje realizacije zakonskih odredbi EU o javnim nabavkama. U toku je priprema sistemskog zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, uključujući i podzakonske akte kojima će se formirati centralno tijelo za nadgledanje i procjenu predloženih projekata. **PEFA 2013** izvještaj ocjenjuje javne nabavke stepenom B, dok **SIGMA 2015** ocjenjuje da je potrebno dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU kako bi se zakonodavstvo i njegova primjena u potpunosti uskladili sa novim EU direktivama i navodi da Uprava za javne nabavke treba da otpočne s primjenom elektronskih javnih nabavki u skladu sa principima ustanovljenim u direktivama iz 2014.

Kada je riječ o **javnom dugu**, IT sisteme za praćenje javnog duga i informacija potrebno je dopuniti sa funkcionalnošću kontrole i izvještavanja. Trgovanje obveznicama i trezorskim zapisima treba pojednostaviti elektronskim informacionim sistemom. Organizacija aktivnosti u oblasti javnog duga i upravljanja gotovinom u okviru Ministarstva finansija treba da se obavlja po jasno definisanim i razdvojenim odgovornostima na principu dualnosti. **SIGMA 2015** izvještaj navodi da u Crnoj Gori postoji rizik prekomjernog javnog duga u srednjem roku, iako je upravljanje javnim dugom dobro strukturirano i planirano, što je dalo pozitivne rezultate u 2014. Takođe, **SIGMA** izvještaj ocjenjuje da Ministarstvo finansija treba da pripremi srednjeročni plan za upravljanje javnim dugom, dok **PEFA 2013** ocjenjuje oblast Gotovina, dug i garancije stepenom B.

Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola

Značajan segment reformi u oblasti javnih finansija predstavlja dalja realizacija **unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)**, u skladu sa zahtjevima EU. U narednom periodu će biti realizovan sistem unutrašnjih finansijskih kontrola, kako bi se osiguralo da potrošnja budžetskih sredstava bude u skladu sa odredbama *Zakona o budžetu*. Trenutno osnovne slabosti u pogledu unutrašnjih finansijskih kontrola predstavljaju: nedostatak upravljačke odgovornosti u organizacionim jedinicama državne uprave, finasijsko upravljanje orijentisano na usklađenost i postojanje samo osnovnih kapaciteta i ekspertize u nekim jedinicama za unutrašnju reviziju u smislu broja revizora i njihovih profesionalnih kompetencija. Upravljanje rizikom predstavlja sastavni element sistema unutrašnje kontrole i treba ga dalje razvijati tako da se sistematski sprovodi u čitavom javnom sektoru. Sistem unutrašnje revizije uspostavlja se u skladu sa zahtjevima pregovaračkog poglavlja 32 za pristupanje EU, ali treba dalje razvijati kapacitete za kvalitetan revizorski rad. Ministarstvo finansija je u prethodnom periodu ojačalo nadgledanje PIFC prakse u potrošačkim jedinicama i to sprovođenjem kontrola kvaliteta i za pravila unutrašnje revizije i pravila finansijskog upravljanja i kontrole. Ovaj analitički posao je neophodno ojačati i naučene lekcije ugraditi u sveukupne procedure na nivou Vlade. **PEFA 2013** izvještaj navodi da je nedovoljan broj obučenih unutrašnjih revizora i da njihovi izvještaji još uvijek nisu dostigli uticaj izvještaja koji su pripremani u centralizovanom sistemu. Izvještaj ocjenjuje unutrašnju reviziju ocjenom C+. **SIGMA 2015** izvještaj navodi da implementacija finansijskog upravljanja i kontrole na institucionalnom nivou zaostaje za razvojem okvira politika, kao i da ciljevi nisu uspostavljeni na sistematičan način u mnogim javnim tijelima, uključujući ministarstva; postoji nedostatak delegiranja donošenja odluka o finansijskom upravljanju na nivo ispod sekretara ministarstva. Ministarstvo finansija treba da dalje razvija kapacitete unutrašnje revizije, kao savjetodavne službe rukovodnog kadra sa ključnim fokusom na obezbjeđenju da sistem finansijskog upravljanja i kontrole bude operativan i efektivan. Ministarstvo finansija treba da ustanovi aranžmane za osiguranje kvaliteta u skladu sa međunarodnim standardima.

Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo

Računovodstveni standardi su definisani, ali ne omogućavaju obezbjeđivanje podataka koji bi bili u skladu sa propisima Evropske unije ESA2010. Računovodstvo javnog sektora u Crnoj Gori nije usklađeno sa međunarodnim računovodstvenim standardima tj. organizovano je na modifikovanoj gotovinskoj osnovi koja ne obezbjeđuje dovoljno podataka za efikasno upravljanje javnim finansijama. Ne postoji bilans stanja, uspjeha, kao ni podaci o državnoj imovini. Nema obuke računovođa u javnom sektoru u skladu sa IPSAS standardima, dok IT sistem podržava jedino računovodstvo na gotovinskoj osnovi sa dodatnom funkcijom za praćenje obaveza. Uvođenjem i implementacijom metodologije ESA 2010 na sistem javnih finansija u Crnoj Gori će se: stvoriti metodološki uporediv statistički okvir; povećati kredibilitet i transparentnost javnih finansija i realnije i sveobuhvatnije

prikazivati javnofinansijski rezultati. **SIGMA 2015** izvještaj ocjenjuje da Ministarstvo finansija treba da planira razvoj IT sistema kako bi osiguralo da računovodstveni sistemi u Trezoru mogu da obezbijede podatke na obračunskoj osnovi. Navodi i da su definisani računovodstveni standardi, ali da oni ne omogućavaju podatke usklađene sa zahtjevima EU ESA2010 zakonodavstva. Postojeći kontni okvir ne pruža adekvatne podatke o prihodima i rashodima budžeta i prenošenje budžetskih pozicija iz nacionalne klasifikacije u klasifikaciju u skladu sa Evropskim sistemom računa (ESA).

Shodno zakonskim obavezama, a vodeći se načelom transparentnosti javnih finansija, Ministarstvo finansija na **mjesečnom, kvartalnom i godišnjem nivou izvještava javnost o realizaciji Centralnog budžeta, odnosno javnih finansija:** (1) Na mjesečnom nivou, Ministarstvo izvještava o realizaciji prihoda i rashoda centralnog budžeta sa državnim fondovima, što je u skladu sa ranije objašnjenom reformom u javnim finansijama. Tom prilikom, Ministarstvo, koristeći metodu vremenskog prilagođavanja, izvještava po modifikovanom keš konceptu koji, u crnogorskom slučaju, znači prilagođavanje glavnih stavki izdataka (bruto zarada i socijalnih davanja) obračunskom konceptu knjiženja. Prihodi centralnog budžeta, kao i ostali rashodi ostaju prikazuju se po keš metodi. (2) Kvartalno, Ministarstvo finansija priprema izvještaj o realizaciji prihoda i rashoda u javnim finansijama, imajući u vidu obavezu lokalnih samouprava da kvartalno izvještavaju Ministarstvo o realizaciji svojih budžeta. Podaci se, takođe, prikazuju po modifikovanom keš principu. (3) Godišnje, Ministarstvo finansija, kroz izradu Zakona o završnom računu budžeta, u svrhu izračunavanja deficita javnih finansija i centralnog budžeta uključuje i stavku neto povećanja obaveza, što pripada obračunskom konceptu računovodstva, i predstavlja razliku između neizmirenih obaveza na početku i na kraju perioda. Uopšteno, sistem izvještavanja o implementaciji budžeta je ustanovljen, ali ima i određene slabosti, na primjer da neki izvještaji u toku godine obuhvataju samo agregatne podatke (ne za svako ministarstvo ili potrošačku jedinicu).

Kapacitet DRI da zadovolji standarde INTOSAI

U oblasti **eksterne revizije**, ustavni i zakonski okvir za Državnu revizorsku instituciju ispunjava međunarodne zahtjeve koji garantuju njenu nezavisnost, ovlašćenja i organizaciju. DRI je donijela metodološke smjernice za revizorski rad i kontrolu kvaliteta revizije. Crna Gora treba da dalje unaprijedi organizacionu strukturu DRI sa fokusom na razvoju profesionalnih vještina revizorskog kadra, kroz procjenu neophodnih obuka za revizorski kadar. U tom kontekstu potrebno je izraditi Strategiju za upravljanje ljudskim resursima i Programa obuka. Neophodno je unaprijediti kapacitete revizije za sprovođenje širokog opsega revizija, uključujući finansijsku i reviziju uspjeha. Crna Gora treba dalje da osigurava efikasan mehanizam za izvještavanje i praćenje sprovođenja preporuka DRI. **PEFA 2013** izvještaj naglašava da su revizije prevashodno fokusirane na pouzdanost finansijskih izvještaja i na usklađenost transakcija sa važećim propisima i da je iskustvo u pogledu revizija

uspjeha još uvijek ograničeno. Eksterna revizija je ocijenjena sa C+. Sa druge strane, **SIGMA 2015** izvještaj naglašava da DRI treba da razvije i usvoji inovirane priručnike za revizore, koji bi obuhvatili nove metodologije za finansijsku reviziju i reviziju uspjeha. Nadalje navodi da DRI treba da razvije i implementira Strategiju upravljanja ljudskim resursima i Strategiju obuke, kako bi se osigurao kontinuirani profesionalni razvoj revizorskog kadra, kao i da DRI treba da izradi i sprovede Strategiju komunikacije.

IPA sredstva

Sistem upravljanja i kontrole **za indirektno upravljanje IPA sredstvima** je ustanovljen i baziran je na COSO okviru, koji je osnova i za PIFC politiku. Trenutno je sistem upravljanja IPA sredstvima u značajnoj mjeri izdvojen iz nacionalnih sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu. U ovom trenutku može se reći da su ustanovljene neophodne strukture i kapaciteti i da je otpočeo praktičan rad vezano za javne nabavke, upravljanje ugovorima i finansijsku kontrolu. Imajući u vidu navedeno, sistem koji je uspostavljen je neophodno prvo provjeriti u praksi prije definisanja eventualnih reformi. Takođe, u Ministarstvu finansija formirano je posebno odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS), koje je zaduženo za saradnju sa OLAF-om tj. Kancelarijom EK za borbu protiv prevara. Pored saradnje sa EK, AFCOS koordinira rad administrativnih, istražnih i sudskih institucija, koje su dio AFCOS mreže.

Opštine

Opštine u Crnoj Gori uživaju visok stepen nezavisnosti kada je riječ o rashodima, kao i mogućnost zaduženja do granice od 10% realizovanih tekućih prihoda u godini koja prethodi godini zaduživanja, a uz prethodnu saglasnost Vlade. Imajući u vidu loše pokazatelje stanja javnih finansija na lokalnom nivou, Vlada je u prethodnom periodu inicirala niz mjera u pravcu saniranja javnih finansija lokalnih samouprava:

- 1) reprogram poreskog duga po osnovu poreza i doprinosa na zarade zaposlenih u ukupnom iznosu od 89,07 miliona eura. Od ovog iznosa 74,45 miliona eura je reprogramirano na 20 godina počev od 01. jula, 2015. godine za opštine koje su korisnici Egalizacionog fonda dok je 14,62 miliona eura, koje se odnosi na opštine čiji je fiskalni kapacitet viši od prosječnog, reprogramirano na period od 5 godina;
- 2) ugovori o reprogramu poreskog duga sa 13 opština, kojima je predviđeno da opštine koje potpišu ugovor o reprogramu dužne da utvrde dinamiku rješavanja viška zaposlenih u skladu sa Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora. Ugovorom je predviđena i obaveza opština da prilikom svakog novog zapošljavanja prethodno obezbijede pozitivno mišljenje Ministarstva finansija;
- 3) izdavanje garancija opštinama za kreditni aranžman koji bi omogućio izmirenje obaveza i neizmirenih dugova, refinansiranje postojećih kreditnih

obaveza i racionalizaciju uprave, i to u iznosu od 107 miliona eura. S obzirom da je državna garancija sredstvo obezbjeđenja ovih kredita opštine se mogu zadužiti po znatno povoljnijim uslovima u odnosu na zaduživanje u prethodnom periodu.

U Crnoj Gori su uloge i nadležnosti vezane za upravljanje javnim finansijama definisane i ključne institucije generalno imaju neophodan minimum resursa za obavljanje svojih dužnosti. Ipak, kapaciteti za planiranje i sprovođenje reformi u ovoj oblasti zahtijevaju dodatnu podršku. Takođe, ne postoji dodjeljena nadležnost i resursi za koordinaciju reforme upravljanja javnim finansijama kroz čitavu upravu. Ključni sistemski nedostatak se odnosi na ograničene kapacitete resornih ministarstava i ostalih potrošačkih jedinica, koji nemaju osoblje obučeno za finansijske analize, planiranje i savjetovanje menadžera na operativnom nivou.

Imajući u vidu rezultate analize, fokus Programa je na nivo centralne vlade i ne obuhvata javna preduzeća i lokalne samouprave u Crnoj Gori.

3. Ključni opšti ciljevi Programa reforme upravljanja javnim finansijama

Reforma upravljanja javnim finansijama ima dvostruki cilj: Prvi se odnosi na spremnost Crne Gore da identifikuje, preduprijedi i upravlja fiskalnim rizicima, prekomjernim fiskalnim deficitima i štetnim makroekonomskim neravnotežama, dok se drugi odnosi na činjenicu da reforma treba da obezbijedi da je javna potrošnja strukturisana na način da maksimizira razvojni uticaj na privredu i osigura bolji kvalitet života svih građana.

Na osnovu analize situacije i slabosti identifikovanih u različitim podsektorima upravljanja javnim finansijama, prioritetni ciljevi Programa su definisani i grupisani u sljedeće oblasti reforme:

- 1) Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje;
- 2) Izvršenje budžeta;
- 3) Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola;
- 4) Finansijsko izvještavanje i računovodstvo;
- 5) Kapaciteti DRI da zadovolji standarde INTOSAI.

U okviru prve oblasti, **Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje, srednjeročni budžetski okvir treba da bude ojačan.** Potreban je novi pristup planiranja i to kroz razvoj kredibilnog srednjeročnog budžetskog okvira koji služi kao osnova za godišnje planiranje. Fokus će biti na unapređenju srednjoročnog budžetskog planiranja u cilju boljeg povezivanja sektorskih strategija sa

srednjeročnim finansijskim planiranjem, odnosno strateških Vladinih ciljeva sa ciljevima budžetskih programa. Nadalje, Vlada je posvećena **uvođenju programskog budžeta** u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. U vezi sa tim, neophodno je razviti detaljnu programsku strukturu budžetskih korisnika, definisati ciljeve pojedinačnih programa i kreirati indikatore učinka ili druge metode mjerenja rezultata ispunjavanja programskih ciljeva. Efikasan sistem mjerenja učinaka potrošačkih jedinica je potreban u cilju povećanja efikasnosti i transparentnosti javnih finansija. Dodatno, **kapitalno budžetiranje treba da bude ojačano i transparentije**. Kada je u pitanju kapitalni budžet potrebno je unaprijediti njegovu projektnu strukturu, prikaz kapitalnih projekata i njihov opis, kao i izvještavanje o statusu projekata koji se realizuju. Na ovaj način biće poboljšana transparentnost budžeta i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije. Da bi se u punoj mjeri sprovele predviđene aktivnosti i ispunili zadati ciljevi potrebno je unaprijediti kadrovske kapacitete i informacione sisteme koji služe za planiranje i izvršenje budžeta.

Kada je riječ o oblasti **Izvršenja budžeta**, fokus je na unapređenju upravljanja prihodima, uspostavljanju efikasnog, transparentnog i konkurentnog sistema javnih nabavki, kao i kvalitetnijem praćenju i izvještavanju o javnom dugu. Poreska uprava je bila uspješna u povećanju efikasnosti ubiranja prihoda, ali su **potrebni dodatni naponi za smanjenje administrativnih barijera za sprovođenje poreskih propisa**. Neophodno je prilagođavanje i integrisanje IT sistema, tako da njegove promjene omoguće nastavak razvoja administrativnih kapaciteta Poreske uprave, potrebnih za usklađivanje sa procesom Evropskih integracija i drugim međunarodnim obavezama. **Zakon o javnim nabavkama** treba u potpunosti uskladiti sa pravnom tekovinom obezbjeđujući povećanje transparentnosti i smanjenje neregularnosti. **Uvođenjem sistema elektronskih javnih nabavki** povećaće se konkurencija, skratiti procedure i smanjiće se trškovi javnih nabavki. **Upravljanje dugom zahtjeva unapređeni monitoring i izvještavanje** kroz jačanje kapaciteta, implementaciju novih IT rješenja i bolje strateško planiranje.

Javnu unutrašnju finansijsku kontrolu treba implementirati u skladu sa zahtjevima EU koji će podržati pozitivne tendencije kada su u pitanju efektivnost, ekonomija i efikasnost. Stoga je u oblasti - **Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola**, dalji napredak neophodan **u jačanju upravljačke odgovornosti na principima delegiranja odgovornosti i ovlašćenja, kao i jačanju kapaciteta unutrašnje revizije**. Dodatno, **poseban fokus će biti na PIFC** kao sredstvu za detekciju i borbu protiv neregularnosti, prevara i korupcije kroz sveobuhvatna unutrašnja pravila i procedure. Aktivnosti su u potpunosti u skladu sa zahtjevima iz pregovaračkog poglavlja 32, koje je jedno od najvažnijih i horizontalnih pregovaračkih poglavlja.

Nacionalni računovodstveni standardi i izvještavanje treba da budu u skladu sa međunarodnom praksom. Odgovorno upravljanje javnim finansijama, kao jedan od preduslova makroekonomske stabilnosti, zahtijeva kvalitetne finansijske informacije, koje su od suštinskog značaja za odlučivanje u javnim finansijama, kako na državnom, tako i na nivou lokalne samouprave. Stoga, poglavlje **Finansijsko izvještavanje i računovodstvo** uključuje dalje reforme koje su potrebne na uvođenju elemenata obračunskog računovodstva i osiguravanju usaglašenosti sa Evropskim sistemom nacionalnih računa (ESA). Značajne promjene su potrebne u

budžetskom računovodstvu i sistemu finansijskog izvještavanja, zakonodavstvu, IT sistemima, kao i intenzivna obuka računovođa u javnom sektoru.

U oblasti eksterne revizije, ustavni i zakonodavni okvir **DRI** ispunjava međunarodne standarde koje garantuju nezavisnost, mandat i organizaciju institucije. Potrebno je ojačati revizorske kapacitete za sprovođenje širokog opsega različitih revizija. Iz tog razloga se peta oblast odnosi na **jačanje kapaciteta Državne revizorske institucije** da zadovolji **standarde INTOSAI** tj. standardizacija procesa vršenja finansijske revizije, revizija pravilnosti i revizije uspjeha u skladu s ISSAI standardima.

Uzimajući u obzir da budžet centralne vlade predstavlja oko 90% javnih finansija, Program je usmjeren na ostvarenje napretka u sistemima upravljanja javnim finansijama koji se odnose na centralni nivo, uključujući sva ministarstva i ostale potrošačke jedinice državnog budžeta. Na osnovu rezultata koji budu ostvareni na centralnom nivou, biće donijeta odluka o uključivanju lokalnih samouprava u narednom periodu. Nadalje, u vršenju poslova lokalne samouprave opština je samostalna i njena prava ne mogu biti uskraćena ili ograničena aktima državnih organa, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, u skladu sa Ustavom. Ministarstvo finansija u skladu sa svojim nadležnostima pruža pomoć pojedinim opštinama koje imaju finansijske probleme. Imajući u vidu da je najveći izazov u carinskoj oblasti razvoj i povezivanje svih neophodnih IT sistema u cilju interkonektivnosti i interoperabilnosti istih sa IT sistemima EU, ovi prioriteti nisu uključeni u Program, već su obuhvaćeni u IPA Sektorski planski dokument za sektor Demokratija i upravljanje.

Kada je u pitanju **finansijsko izvještavanje**, uvođenje srednjoročnog finansijskog okvira, programskog budžeta i računovodstvenih standarda će dovesti do poboljšanja u ovoj oblasti. Ministarstvo finansija trenutno realizuje projekat koji će omogućiti praćenje svih potpisanih ugovora korisnika budžeta kroz SAP sistem, i s tim u vezi ugovorenih obaveza, kao i praćanje procesa javnih nabavki koje su za njih vezane kroz sve faze. Na ovaj način poboljšaće se kontrola ugovorenih obaveza, a time istovremeno i upravljanje likvidnošću jer će informacije o ugovorenim obavezama biti mnogo ranije dostupne u SAP sistemu nego što prispiju na realizaciju.

U odnosu na sredstva Instrumenta pretpristupne podrške, imajući u vidu da je sistem finansijskog upravljanja i kontrole razvijan na način da u najmanjoj mogućoj mjeri zahtjeva izmjene postojećeg zakonodavnog okvira, kao i da je tako razvijen sistem prepoznat od strane revizora Evropske komisije kao adekvatan za korišćenje IPA fondova, nije neophodno vršiti značajne promjene ili reforme, dok će unapređenje kvaliteta procjene regulatornog i fiskalnog uticaja (RIA) će biti obuhvaćeno novom Strategijom reforme državne uprave.

Skupština u Programu nema sopstvenih aktivnosti za jačanje kapaciteta, ali će mnoge od predloženih aktivnosti, uključujući unapređenje programskog budžeta i jačanje kapaciteta DRI, doprinijeti efektivnijoj skupštinskoj kontroli. Ukoliko se ostvare planirani ciljevi i transparentnost budžeta će generalno biti unaprijeđena.

4. Ciljevi i ključne reforme

4.1. Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje

4.1.1. Srednjoročni budžetski okvir, uključujući i fiskalnu strategiju

Cilj: Srednjoročni budžetski okvir odlikava Vladine politike i strateške ciljeve i sadrži fiksne limite potrošnje za sve potrošačke jedinice prvog nivoa

Trenutno u Crnoj Gori srednjoročni budžetski okvirne reflektuje u dovoljnoj mjeri srednjoročne ciljeve i prioritete Vlade. Ovo posebno iz razloga što u zakonodavstvu ne postoji jednoobrazan pristup definisanju srednjoročnih planskih dokumenata, odnosno sektorskih strategija posebno u dijelu ispunjenosti minimalnih uslova u pogledu njihovog sadržaja i kvaliteta, ne postoji institucija koja posjeduje eksplicitnu formalnu funkciju u vezi sa cjelokupnim upravljanjem planskim dokumentima, odnosno sva planska dokumenta ne sadrže procjenu fiskalnog uticaja njihovog sprovođenja na Budžet. Usljed navedenog, monitoring nad implementacijom planskih dokumenata potrebno je dodatno ojačati na način da se u prvi plan stave indikatori učinka. Predložene aktivnosti imaju za cilj uspostavljanje jednoobraznih zahtjeva u pogledu sadržaja sektorskih strategija, ocjene njihove usklađenosti sa glavnim planskim dokumentima Vlade odnosno zahtjevima iz procesa EU integracija pa u skladu sa tim bolje povezivanje planskih dokumenata sa budžetskim programima.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Udio novih srednjoročnih sektorskih strategija koje uključuju procjenu troškova za njihovu implementaciju, uključujući i potencijalna donatorska sredstva	60%	80%	100%
Prosječno odstupanje između limita budžetskih izdataka utvrđenih srednjoročnim budžetskim okvirom i stvarnih budžetskih rashoda planiranih godišnjim zakonom o budžetu	9%	7%	5%
Broj službenika obučeni za srednjoročno planiranje bazirano na principu od "vrha ka dnu"	0	52	72

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Izrada Fiskalne strategije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2016</i>	<i>2016</i>	<i>40.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Priprema plana mjera fiskalne politike u slučaju odstupanja glavnih fiskalnih agregata od nivoa utvrđenih numeričkim fiskalnim pravilima</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2016</i>	<i>2016</i>	<i>35.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Sprovođenje obuka kadrova u cilju unapređenja planiranja rashoda u srednjem roku</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>100.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Sprovođenje obuka iz oblasti višegodišnjeg planiranja budžeta u cilju boljeg povezivanja strateških Vladinih politika sa ciljevima budžetskih programa</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izrada smjernica za bolje povezivanje strateških ciljeva i planiranja budžeta uz poseban osvrt na izradu srednjeročnih finansijskih planova potrošačkih jedinica</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Uspostavljanje minimalnih zahtjeva u pogledu sadržaja sektorskih strategija i ključnih zahtjeva vezanih za njihov kvalitet</i>	<i>Generalni sekretarijat Vlade Ministarstvo finansija</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>5.000 €</i>	<i>Budžet i SIGMA</i>
<i>Unapređenje planiranja i prikazivanja višegodišnjih obaveza</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>u budžetu</i>					
<i>Razvoj i unapređenje postojećeg IT sistema za budžetsko planiranje u smislu stvaranja uslova za planiranje u srednjem roku</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2016</i>	<i>2020</i>	<i>400.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Razvoj budžetskog cirkulara u dijelu planiranja višegodišnjih obaveza</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2017</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizici:** *Sektorske strategije ne sadrže podatke o procjeni finansijskih sredstava za njihovo sprovođenje u srednjem roku ili su ti troškovi nerealno planirani; Sektorske strategije ne sadrže informacije o usaglašenosti troškova za realizaciju aktivnosti sa troškovima predviđenim srednjoročnim budžetskim okvirom; Nedovoljni kadrovski kapaciteti resornih ministarstava za planiranje i praćenje fiskalnog uticaja planskih dokumenata na Budžet Crne Gore; Nepostojanje centralnog organa za ocjenu usaglašenosti ciljeva sektorskih politika sa strateškim ciljevima Vlade.*

Ublažavanje rizika: *Kako bi se preduprijedili navedeni rizici planira se priprema Smjernica za izradu strateških dokumenata kako bi se propisali minimalni uslovi koje planska dokumenta treba da zadovoljavaju u pogledu kvaliteta, usaglašenosti sa prioritetima Vlade i u pogledu procjene finansijskih sredstava neophodnih za njihovu implementaciju. Da bi kadrovski kapaciteti institucija u čijoj je nadležnosti predlaganje i donošenje strateških dokumenata bili unaprijeđeni sprovodiće se obuke službenika uključenih u proces pripreme strateških dokumenata. Imajući u vidu potrebu za boljim praćenjem implementacije mjera prepoznatih planskim dokumentima planirano je da se utvrdi formalna odgovornost za koordinaciju procesa upravljanja planskim dokumentima.*

4.1.2. Priprema godišnjeg budžeta

Cilj: *Kreirati efikasan sistem mjerenja učinka budžetskih programa u cilju povećanja efikasnosti i transparentnosti javne potrošnje*

Osnovni princip dobrog fiskalnog upravljanja je da budžet bude povezan sa politikom Vlade u svim oblastima. Jedna od metodologija za postizanje ovog cilja, kao i povećanja transparentnosti budžetiranja odnosno korišćenja javnih resursa, jeste programsko budžetiranje zasnovano na mjerenju učinaka. Crna Gora je u

dosadašnjem periodu razvila jedan vid programskog budžeta imajući u vidu da je kod svih potrošačkih jedinica ukupan iznos planiranih sredstava podijeljen po programima. Ipak, glavni elementi programskog budžeta kao što su: opisi programa, aktivnosti, ciljevi a prije svega indikatori učinka nedostaju. Usljed toga, na sadašnjem nivou razvoja, nije moguće pratiti ispunjavanje ciljeva programa, njihovu povezanost sa strateškim ciljevima Vlade, odnosno nije moguće mjeriti uspješnost ispunjavanja programskih aktivnosti. Donošenjem Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim se propisuje obaveza donošenja Fiskalne strategije i Smjernica fiskalne politike kojima se utvrđuju limiti potrošnje koji su obavezujući za prvu dok su za naredne dvije godine indikativni stvaraju se preduslovi za dalje razvijanje budžetiranja zasnovanog na top-down pristupu, te shodno tome i razvoju programskog budžeta kao alata za mjerenje učinaka planiranih programa. Shodno navedenom, aktivnosti predložene ovim programom imaju za cilj punu implementaciju programskog budžeta u Crnoj Gori.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Udio potrošačkih jedinica prvog nivoa koje u svojim budžetskim zahtjevima obezbjeđuju sveobuhvatne informacije o očekivanim učincima trošenja zahtijevanih sredstava	40%	75%	100%
Nivo informacija o učinku uključenih u planiranje budžeta	Definisani nazivi programa svih potrošačkih jedinica	Razvijena programska struktura kod svih budžetskih korisnika uključujući misije potrošačkih jedinica, definisane opise i ciljeve programa	Kreiran set indikatora za sve programe kako bi se pratila uspješnost ostvarivanja ciljeva
Broj službenika obučeni za planiranje i praćenje rashoda u skladu sa principima programskog budžetiranja	0	100	130

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Izvršiti analizu	Ministarstvo	2016	2017	15.000 €	Budžet i IPA

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
postojeće zakonske regulative i procedura u oblasti budžetiranja i na bazi izvršenih analiza i najboljih praksi i iskustava u ovoj oblasti dopuniti nacionalno zakonodavstvo u cilju stvaranja uslova za punu implementaciju programskog budžetiranja	finansija				2014 projekat
Pripremiti detaljan plan rada za implementaciju programskog budžeta, sa Akcionim planom mjera	Ministarstvo finansija	2016	2017	35.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Pripremiti Uputstvo/Priručnik za izradu programskog budžeta	Ministarstvo finansija	2016	2016	15.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Izvršiti reviziju postojeće programske strukture u cilju definisanja potreba za izmjenama iste kroz uvođenje/ukidanje programa/potprograma	Ministarstvo finansija	2016	2017	10.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Definisati misije, ciljeve i opise utvrđenih programa odnosno potprograma	Ministarstvo finansije	2016	2017	20.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Definisati indikatore učinka utvrđenih programa odnosno potprograma	Ministarstvo finansija	2018	2020	30.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Izvršiti reviziju i dopunu budžetskog cirkulara shodno izmijenjenoj programskoj strukturi i	Ministarstvo finansija	2017	2019	15.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>uvođenju nefinansijskih elemenata programskog budžeta</i>					
<i>Organizovati obuke za zaposlene u Ministarstvu finansija i potrošačkim jedinicama budžeta koji će raditi na implementaciji programskog budžeta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2016</i>	<i>2019</i>	<i>125.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Analizirati i unaprijediti funkcionalnost postojećeg IT sistema za budžetsko planiranje</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2016</i>	<i>2020</i>	<i>U okviru procjene troškova razvoja sistema u smislu stvaranja uslova za planiranje u srednjem roku</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti transparentnost budžeta kroz njegovu bolju vizuelizaciju</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>U skladu sa najboljom međunarodnom praksom istražiti i implementirati mjere za bolju prezentaciju i vizuelizaciju godišnjih izvještaja o izvršenju (mjesečni i kvartalni)</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti resurse za bolje upravljanje sopstvenim sredstvima EU</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>35.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Zahtjev za budžetskim sredstvima potrošačkih jedinica ne sadrži sveobuhvatne i kvalitativno odgovarajuće podatke vezane za nefinansijske elemente programskog budžeta

Ublažavanje rizika: Budžetski zahtjev koji ne sadrži odgovarajuće podatke o nefinansijskim elementima programskog pobudžeta neće biti razmatran odnosno neće biti odobrena sredstva za budžetske programe koji ne sadrže sveobuhvatne informacije.

- **Identifikovani rizik:** Nedovoljno razvijeni kadrovski kapaciteti finansijskih odjeljenja u linijskim ministarstvima

Ublažavanje rizika: Sprovedenjem obuka i treninga za zaposlene u finansijskim odjeljenjima resornih ministarstava stvaraju se uslovi za jačanje njihovih kadrovskih kapaciteta;

- **Identifikovani rizik:** Nedovoljna finansijska sredstva za sprovođenje obuka kadrova i implementaciju novih softverskih rješenja

Ublažavanje rizika: U slučaju nedostatka finansijskih sredstava za sprovođenje obuka odnosno novih softverskih rješenja, Ministarstvo finansija će tražiti alternativne izvore finansiranja od međunarodnih partnera

- **Identifikovani rizik:** Kašnjenje u pružanju ekspertske podrške za obuku kadrova i finansiranje razvoja softverskih rješenja.

Ublažavanje rizika: Precizno definisanje vremenskog okvira rada i očekivanih aktivnosti eksperata.

4.1.3. Kapitalni budžet

Cilj: Unaprijediti planiranje kapitalnog budžeta i izvještavanje o realizaciji kapitalnih projekata

Kapitalni budžet sastavni je dio godišnjeg zakona o budžetu i sadrži pregled kapitalnih projekata koji će se realizovati u narednoj fiskalnoj godini. Ipak, proces planiranja kapitalnog budžeta je odvojen od planiranja ostatka budžeta i kapitalni projekti nisu povezani sa sektorskim programima. Razlog je što ovim dijelom budžeta upravljaju posebne direkcije. Planiranje kapitalnih projekata nije precizno, tako da je 70% od planiranih investicija potrošeno u 2014. Da bi se sprovela sveobuhvatna reforma procesa budžetiranja u Crnoj Gori neophodno je unaprijediti i proces planiranja kapitalnih projekata kroz unaprijeđenje procesa odabira prioriternih projekata koji će biti realizovani, unaprijediti prikaz i obuhvat informacija o planiranim projekatima u budžetu, kao i izvještavanje o njihovoj realizaciji.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Nivo detalja u javnoj prezentaciji kapitalnog budžeta	Projekti u kapitalnom budžetu	Prikaz po svim pojedinačnim	Prikaz po pojedinačnim projektima i

Naziv indikatora	2014	2017	2020
	prikazani grupisani po oblastima (obrazovanje, zdravstvo, kultura, sport...)	projektima koji se realizuju u budžetskoj godini	fazama realizacije projekta
Odnos stvarne kapitalne potrošnje u tekućoj godini u poređenju sa planom kapitalnog budžeta	70%	80%	90%

<i>Aktivnosti</i>	<i>Nosilac aktivnosti</i>	<i>Datum početka</i>	<i>Planirani datum završetka</i>	<i>Procjena troškova</i>	<i>Pozivanje na izvor finansiranja</i>
<i>Unaprijediti planiranje kapitalnog budžeta u srednjem roku kao dijela srednjeročnog budžetskog okvira rashoda</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>30.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Uvođenje faza kod kapitalnih projekata u procesu pripreme i planiranja kapitalnog budžeta (faza pripreme i faza izgradnje projekata)</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>25.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti pregled projekata u kapitalnom budžetu kroz detaljan prikaz pojedinačnih projekata po projektnoj i ekonomskoj klasifikaciji</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>25.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti obrazloženje kapitalnog budžeta u dijelu prikazivanja ukupne procijenjene vrijednosti projekta i vremenske dinamike za završetak projekta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Uspostaviti javni registar svih projekata koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta	Ministarstvo finansija Direkcija javnih radova Direkcija za saobraćaj	2016	2017	25.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Obuka službenika u resornim ministarstvima koji rade na planiranju i realizaciji kapitalnih projekata u cilju boljeg planiranja troškova investicionih projekata u srednjem roku	Ministarstvo finansija	2016	2019	30.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Unaprijediti prikaz kapitalnih projekata razdvajanjem novih i projekata čija je realizacija u toku	Ministarstvo finansija	2017	2018	10.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizici:** Kašnjenje u realizaciji kapitalnih projekata;
Ublažavanje rizika: Unapređenje uslova za izbor prioriternih projekata koji će biti realizovani uz unapređenje sprovođenja tenderskih procedura;
- **Identifikovani rizici:** Kašnjenje u osiguranju ekspertske podrške.
Ublažavanje rizika: Precizno definisanje vremenskog okvira rada i očekivanih aktivnosti eksperata.

4.2. Izvršenje budžeta

4.2.1. Ubiranje prihoda

Cilj: Jačanje administrativnih kapaciteta Poreske uprave u cilju poboljšanja ubiranja dažbina, doprinoseći na taj način fiskalnim prihodima budžeta

Planirano usvajanje zakonodavnih i administrativnih mjera će doprinijeti borbi protiv prevara, posebno kada je u pitanju PDV, kao i izbjegavanju i prevenciji pranja novca.

Uzimajući u obzir da poreski prihodi čine gotovo 40% BDP i da predstavljaju najveći udio prihoda centralne vlade, posebnu pažnju treba posvetiti prevenciji poreskih gubitaka, uključujući stvaranje preduslova za fer i transparentne tržišne procese i konkurenciju na tržištu. U tom smislu neophodno je unaprijediti dobrovoljno sprovođenje poreskih propisa, odnosno dostići veći udio podnešenih elektronskih poreskih prijava (porez na dobit i PDV). Neophodno je dalje jačanje kapaciteta vezano za ubiranje prihoda i uvođenje elektronske kontrole u cilju borbe protiv korupcije i poreskih prevara. Nadalje, potrebna je implementacija izmjenjenog zakonodavstva usklađenog sa pravnom tekovinom EU i sprovođenje elektronskih kontrola. Harmonizacija Zakona o poreskoj administraciji sa Direktivom o štednji će doprinijeti poboljšanju tehničkih kapaciteta Poreske uprave da olakša efikasnu razmjenu informacija između državnih institucija i EU država. Crna Gora treba, takođe, da osigura da je razmjena informacija vezano za specijalnu šemu za elektronske usluge u funkciji i interkonektivna sa EU sistemima, uključujući i povraćaj PDV na način predviđen direktivom Savjeta broj 2008/9/EC. Interooperabilnost i interkonektivnost IT sistema na nivou države i sa IT sistemima koji podržavaju razmjenu informacija koje su relevantne za EU i ostale međunarodne aktere je stoga jedno od najvažnijih horizontalnih sredstava za povećanje efikasnosti implementacije poreske politike u Crnoj Gori.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Rast udjela podnešenih elektronskih poreskih prijava (porez na dobit, PDV)	27%	50%	80 %
Uspješno implementirano zakonodavstvo EU koje se tiče zajedničkog tržišta EU	Završen proces skrininga	Pregovori u poglavlju 16 otvoreni	Implementirane planirane aktivnosti iz Programa pristupanja - poglavlje 16
Broj održanih obuka/radionica/seminara i broj obučanih trenera i eksperata vezano za EU standarde koji se odnose na unapređenje poslovnih procesa	0	Održano minimum 8 obuka/radionica/seminara. Obučeno minimum 5 trenera i 5 eksperata.	Poreska uprava spremna da implementira pravnu tekovinu EU
Udio ubranog prihoda od poreza u odnosu na planirane poreske prihode u godišnjem zakonu o budžetu	100%	100%	100%

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Udio prihoda od PDV-a u BDP	13,5%	13%	13%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Dalje poboljšanje efikasnosti usluga poreskim obveznicima u izvršavanju poreske obaveze, kroz razvoj kapaciteta i poboljšanje postojećih sistema</i>	<i>Ministarstvo finansija Poreska uprava</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>1.000.000 €</i>	<i>Budžet/prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Jačanje administrativne i institucionalne sposobnosti PU u području primjene zajedničkog sistema PDV-a u EU</i>	<i>Ministrstvo finansija Poreska uprava</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2.000.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Nadogradnja kapaciteta PU i IT sistema na području analize rizika inspekcijских kontrola (e-Nadzor)</i>	<i>Ministrstvo finansija Poreska uprava</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>1.000.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** *IT i administrativne kapacitete Poreske uprave treba značajno ojačati*

Ublažavanje rizika: *Rukovodeći kadar Poreske uprave uvodi promjene i inovacije vezano za upravljanje; kvalifikovani kadar sa dobrim administrativnim i jezičkim vještinama; značajno ulaganje u IT infrastrukturu i jačanje kapaciteta.*

4.2.2. Javne nabavke

Cilj: Usklađivanje sistema javnih nabavki sa zakonodavstvom EU u oblasti javnih nabavki u cilju uspostavljanja efikasnog, transparentnog i konkurentnog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

U oblasti javnih nabavki dalje aktivnosti su potrebne u implementaciji pravila EU. Ovo se, između ostalog, odnosi na harmonizaciju zakonodavstva, podršku nadgledanju javnih nabavki kroz obuke službenika za javne nabavke, razvoj priručnika i sl. Takođe, neophodan je razvoj savremenog sistema elektronskih javnih nabavki u klasičnom sektoru, što podrazumijeva razvoj Akcionog plana za uvođenje elektronskih javnih nabavki u Crnoj Gori, razvoj neophodne infrastrukture, obuku za korisnike sistema i administratore, kao i medijsku kampanju za podizanje svijesti o politici elektronskih javnih nabavki.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Nivo usklađenosti i kompletiranja zakonodavnog okvira u postupcima javnih nabavki sa EU zakonodavstvom	Otvoreni pregovori u pregovaračkom poglavlju 5	Otvoreni pregovori u pregovaračkom poglavlju 5	Implementirane planirane aktivnosti iz Programa pristupanja - poglavlje 5
Prosječan broj ponuđača koji učestvuju u javnim nadmetanjima	3,1 ponuda po tenderu	3,2	3,8
Udio korišćenja elektronskih javnih nabavki u ukupnom broju ugovora o javnim nabavkama tokom godine	0% (Ne postoji sistem elektronskih javnih nabavki)	0% (Ne postoji sistem elektronskih javnih nabavki)	70%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Revizija zakonodavstva javnih nabavki odnosno izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama ("Sl.list CG", br. 57/14) i relevantnih	Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke	2016	2016	20.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>podzakonskih akata u cilju usaglašavanja sa EU zakonodavstvom</i>					
<i>Razvoj tabele usklađenosti odnosno pregled usaglašenosti izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama ("Sl.list CG", br. 57/14) i relevantnih podzakonskih akata sa EU zakonodavstvom (Direktivom 2014/24/EZ i Direktivom 2014/25/EZ)</i>	<i>Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke</i>	<i>2016</i>	<i>2016</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke</i>
<i>Izrada nacrtu Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata (uključujući formulare, standardnu tendersku dokumentaciju, modele ugovora i priručnik za nabavke)</i>	<i>Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>50.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke</i>
<i>Obezbeđivanje obuka za državne službenike uključene u aktivnosti javnih nabavki (i kao činovnici nabavki –</i>	<i>Uprava za javne nabavke</i>	<i>2017</i>	<i>2017</i>	<i>35.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
službenici za javne nabavke, članovi Komisije za otvaranje i vrednovanje i za revizore, kao i za inspektore, tužioce i sudije)					
Materijal za trening za posebne ciljne grupe uključene u javne nabavke	Uprava za javne nabavke	2017	2017	50.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke
Sprovođenje kampanje za podizanje nivoa informisanosti javnosti	Uprava za javne nabavke	2017	2017	40.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke
Elektronske javne nabavke	Uprava za javne nabavke	2016	2020	1.650.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Nedostatak sredstava za obuku kadra i nova softverska rješenja
Ublažavanje rizika: UJN će istraživati mogućnosti za alternativne izvore podrške
- **Identifikovani rizik:** Kašnjenje ekspertske podrške za obuku kadra i nova softverska rješenja
Ublažavanje rizika: Preciziranje vremenskog okvira i definisanje aktivnosti za eksperte.
- **Identifikovani rizik:** IT i administrativne kapacitete UJN treba značajno ojačati
Ublažavanje rizika: Angažovanje kvalifikovanog kadra sa dobrim administrativnim vještinama i povećanje investicija u IT i jačanje kapaciteta.

4.2.3. Reforma Odeljenja za upravljanje javnim dugom, analizu zaduženosti, upravljanje gotovinom i saradnju sa inostranstvom

Cilj: Kvalitetnije praćenje i izvještavanje o javnom dugu, definisanje i uspostavljanje jasnih procedura vezano za upravljanje dugom i analizu zaduženosti, upravljanje gotovinom i realizacijom transakcija plaćanja duga.

U oblasti javnog duga potrebno je dalje jačanje kapaciteta zaposlenih i primjena novih IT rješenja u cilju boljeg nadgledanja i izvještavanja. Implementacijom novog softvera informacije o svim obavezama nalazile bi se na jednom mjestu, bilo bi omogućena bolja i kvalitetnija obarada podataka, analiza duga i planiranje otplate obaveza. Takođe, unaprijedila bi se izrada projekcija kretanja duga u narednom periodu, a samim tim i omogućilo preduzimanje mjera za kvalitetnijim upravljanjem dugom. Potrebna je i izrada nove srednjoročne strategije, uključujući analizu osjetljivosti. Na ovaj način bi bilo definisano stanje duga, rizici koje nosi kretanje duga u budućnosti, planirala bi se dalja zaduživanja i modeli zaduživanja, kao i mjere i aktivnosti koje treba preduzeti radi kontrolisanja kretanja duga. Takođe, potrebno je izvršiti i reorganizaciju Odeljenja za upravljanje dugom u cilju uspostavljanja i podjele posla na tzv. Front i Back Office, čime bi se odredilo jasno upravljanje poslovima koji se tiču upravljanja dugom, otplate obaveza i upravljanja novcem.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Troškovi servisiranja javnog duga kao udio u BDP	2.2 %	2.5 %	2.3 %
Razlika između planiranog i ostvarenog nivoa duga javnog sektora	1.5%	1.5%	1.5%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Reorganizacija Odeljenja za upravljanje javnim dugom, analizu zaduženosti, upravljanje likvidnošću i saradnju sa inostranstvom na front and back office	Ministarstvo finansija	2015	2016	-	-
Obuka osoblja u Odeljenju za javni dug u pogledu upravljanja različitim finansijskim operacijama, upoznavanje i obuka	Ministarstvo finansija	2016	2017	50.000 €	Budžet

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
za različite finansijske derivate, priprema i analiza duga i poboljšanje upravljanja dugom					
Implementacija novog softverskog rješenja za sistem upravljanja javnim dugom i gotovinom	Ministarstvo finansija	2015	2016	200.000 €	Budžet
Unapređenje softverskog rješenja za upravljanje javnim dugom i gotovinom	Ministarstvo finansija	2016	2017	500.000 €	Budžet
Analiza nedostataka u postojećoj i izrada Strategije upravljanja javnim dugom za period 2018 - 2020	Ministarstvo finansija	2017	2017	30.000 €	Budžet

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Kašnjenje sa implementacijom novih softverskih rješenja, rizik koji postoji prilikom pripreme i izrade novih projekata, zbog čega mora biti dobro urađena pripremna faza projekta

Ublažavanje rizika: Kontinuirana komunikacija sa angažovanom kompanijom i stvaranje svih neophodnih preduslova za implementaciju

- **Identifikovani rizik:** Spoljni šokovi mogu rezultirati novim zaduženjima, rastom javnog duga i njegove cijene

Ublažavanje rizika: Nastavak fiskalne konsolidacije i aktivnosti na smanjenju potrošnje i deficita, kao i sprovođenje aktivnosti vezanih za rast direktnih stranih investicija, ekonomski rast i rast prihoda. Komunikacija sa subjektima na međunarodnom i domaćem tržištu kako bi se bolje distribuirale najnovije informacije o poboljšanju ekonomske i fiskalne situacije

4.3. Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola

Cilj: Upravljanje javnim finansijama na efikasan, ekonomičan, efektivan i transparentan način na nivou individualnih potrošačkih jedinica

Implementacija finansijskog upravljanja i kontrole (FMC) varira na nivou svake potrošačke jedinice pojedinačno. Godišnja analiza napretka pokazuje značajne razlike između institucija. Iako većina institucija ima FMC menadžere, jedino trećina institucija ima akcione planove. Dok viši menadžerski nivo generalno ima

odgovornost za sprovođenje politika, rijetko je delegiranje finansijskih nadležnosti na nivo ispod sekretara institucije. Izvještavanje o nepravilnostima i mogućim prevarama je riješeno ustanovljavanjem budžetske inspekcije u sastavu Ministarstva finansija koja predstavlja centralizovanu jedinicu kojoj se mogu prijaviti sumnje na prevare i nepravilnosti. Ipak, postoji i dalje potreba da se jača sistem za detekciju prevara i nepravilnosti u institucijama. Takođe je potrebno ojačati ulogu finansijskih jedinica u institucijama, koje bi pružale podršku ostalim organizacionim jedinicama u ostvarenju njihovih ciljeva, a vezano za analizu podataka i pripremu detaljnih izvještaja. Kada je riječ o implementaciji unutrašnjih revizija, ključno pitanje je značajan nedostatak angažovanog kadra. Neke jedinice za unutrašnju reviziju pripremaju strateške i godišnje planove revizije, čiji kvalitet varira, što je slučaj i sa izvještajima kod kojih postoje razlike u stilu i kvalitetu. U tom kontekstu, neophodno je ubrzati dodatno zapošljavanje i jačanje kapaciteta.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Procenat ministarstava koja su formalno delegirala odgovornosti i ovlaštenja menadžerima što unapređuje menadžersku odgovornost	6,25%	30%	90%
Procenat budžetskih korisnika na centralnom i lokalnom nivou koji dostavljaju godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli	69%	80%	95%
Prosječan broj imenovanih unutrašnjih revizora po jedinici	1,76	2	2,7
Procenat imenovanih i sertifikovanih unutrašnjih revizora	60%	75%	90%
Procenat imenovanih sertifikovanih revizora koji imaju kontinuirani profesionalni razvoj	0%	70%	90%
Procenat implementiranih i djelimično implementiranih preporuka unutrašnje revizije do kraja navedene godine, a koje su date u prethodnoj godini	48%	55%	70%
Procenat ministarstava koja izvještavaju godišnje u skladu sa metodologijom za nadgledanje učinka	0% (metodologija ne postoji)	5% (pilot ministarstva)	95%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Analiza postojećeg stanja finansijskog	Ministarstvo finansija-	2016	2017	6.000 €	Budžet i IPA 2014

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
izvještavanja u javnom sektoru u pilot institucijama	CHU, Trezor				projekat
Analiza postojećeg stanja upravljačke odgovornosti u javnom sektoru u pilot institucijama	Ministarstvo finansija - CHU, Sektor budžeta	2016	2017	9.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Definisanje mehanizama delegiranja odgovornosti i ovlašćenja	Ministarstvo finansija - CHU, Budžet	2017	2017	15.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Razvoj metodologije za praćenje i izvještavanje o rezultatima poslovanja	Ministarstvo finansija - CHU, Budžet	2017	2017	12.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Sprovođenje obuke za rukovodioce	Ministarstvo finansija- CHU i Uprava za kadrove	2016	Kontinuirano	10.000 €	Budžet Uprave za kadrove ili projekat
Sprovođenje obuke za novoimenovane unutrašnje revizore	Ministarstvo finansija- CHU i Uprava za kadrove	2016	Kontinuirano	10.000 €	Budžet Uprave za kadrove
Organizovanje i održavanje obuka za unapređenje stručnosti postojećih kapaciteta unutrašnje revizije	Ministarstvo finansija- CHU i Uprava za kadrove	2016	Kontinuirano	20.000 €	Budžet Uprave za kadrove
Unapređenje metodologije rada unutrašnje revizije	Ministarstvo finansija- CHU	2016	2017	5.000 €	Ministarstvo finansija
Jačanje kapaciteta CHU za sagledavanje kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije	Ministarstvo finansija- CHU	2016	2017	15.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Nerazumijevanje značaja finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije

Ublažavanje rizika: Rizik će biti ublažen specifičnom obukom menadžera, zaposlenih i unutrašnjih revizora.

4.4. Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo

4.4.1. Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim

Cilj: Pобољшanje kvaliteta upravljanja javnim finansijama i izvještavanja uvođenjem osnovnih preduslova za ključne elemente obračunskog računovodstva

Implementacija Strategije za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo će omogućiti tranziciju sa računovodstva baziranog na gotovini na obračunsko računovodstvo i finansijsko izvještavanje, a u cilju povećanja efektivnosti u upravljanju javnim sektorom i pružanju usluga. Ovo će zahtijevati izmjenu kontnih planova, modifikaciju finansijskog izvještavanja, obuku računovođa, kao i monitoring i evaluaciju prelaska na novi sistem. Većina računovođa u javnom sektoru nema vještine za primjenu složenijih računovodstvenih standarda. Istraživanje koje je izvršeno na uzorku od 70 budžetskih korisnika je pokazalo da jedino 37% računovođa ima neku vrstu računovodstvenog sertifikata. Imajući to u vidu, Ministarstvo finansija je iniciralo program obuke u saradnji sa CEF-om i CIPFA-om kako bi se omogućila osnovna obuka o obračunskom računovodstvu za većinu računovođa zaposlenih u ministarstvima.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Obučene računovođe u javnom sektoru vezano za obračunsko računovodstvo (na osnovu CIPFA metodologije)	0	40	80
Implementiran registar imovine i sistem dvojnog računovodstva za imovinu	Otpočeo razvoj registra imovine	Podaci o imovini unijeti u registar	Implementiran registar imovine i sistem dvojnog računovodstva za imovinu

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka¹	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Organizovanje opšte obuke računovođa u javnom sektoru vezano za obračunsko računovodstvo	Ministarstvo finansija	2016	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Kreiranje novih računovodstvenih politika na bazi obračunskog principa	Ministarstvo finansija	2016	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Upodobljavanje kontnog okvira novim računovodstvenim zahtjevima	Ministarstvo finansija	2016	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Razvoj informacionog sistema koji će podržavati dvojno knjigovodstvo	Ministarstvo finansija	2016	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Priprema novih podzakonskih akata i novih obrazaca izvještavanja	Ministarstvo finansija	2016	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Organizovanje obuke za računovođe u javnom sektoru vezano za nove podzakonske akte, obrazce izvještavanja i IT sisteme	Ministarstvo finansija	2016	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Nedostatak sredstava za implementaciju Strategije, što može dovesti do odlaganja realizacije pojedinih aktivnosti i uticati na efekte projekta

Ublažavanje rizika: Ministarstvo finansija će neophodna sredstva planirati u godišnjim budžetima u skladu sa planiranim fazama. U slučaju nedostatka sredstava, postoje međunarodne organizacije koje su zainteresovane za finansiranje pojedinih segmenata projekta, imajući u vidu njegov značaj i uticaj na ostale oblasti javnih finansija u Crnoj Gori.

¹ U ovom slučaju 2020. ne predstavlja godinu u kojoj će se u potpunosti preći na obračunsko računovodstvo već godinu do koje će se implementirati ovaj Program

4.4.2. Usaglašenost sa ESA 2010

Cilj: Osiguravanje usaglašenosti podataka sa Evropskim sistemom nacionalnih računa (ESA 2010)

Crna Gora koristi gotovinski princip obračuna prihoda i rashoda i trenutna institucionalna klasifikacija i obuhvat izvještavanja ne odgovara zahtjevima ESA metodologije. Dodatno, postojeći kontni okvir ne pruža dovoljan nivo razrade budžetskih prihoda i rashoda da bi se mogle napraviti tabele koje budžetske stavke iz nacionalne klasifikacije prevode u klasifikaciju nacionalnih računa. Postoji prostor za unapređenje metodologije i postojeće procedure finansijskog izvještavanja. Predloženi set aktivnosti će omogućiti implementaciju ESA metodologije u javnim finansijama (revizija institucionalne klasifikacije, ekonomske klasifikacije, funkcionalne klasifikacije, procedura za izvještavanje za sektor države, sa posebnim fokusom na dinamiku redovnog izvještavanja u skladu sa procedurama Eurostata).

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Institucionalna klasifikacija usklađena sa ESA 2010 metodologijom	Važeća institucionalna klasifikacija u nacionalnim računima nije usklađena sa ESA 2010 metodologijom	Institucionalna klasifikacija u skladu sa pravilima koje predviđa ESA 2010	Institucionalna klasifikacija u skladu sa ESA 2010 pravilima (ovo podrazumijeva kontinuiranu reviziju u saradnji sa Eurostatom)
Izmijenjen kontni okvir	Ekonomska klasifikacija crnogorskog budžeta u određenim segmentima ne dozvoljava potpunu transmisiju podataka u skladu sa kontnim planom koji predviđa ESA 2010	Budžetski proces se realizuje shodno izmijenjenom kontnom okviru	Ekonomska klasifikacija u skladu sa kontnim okvirom predviđenim ESA 2010
Definisana procedura izvještavanja unutar sektora države u skladu sa	Postojeće procedure	Procedure izvještavanja	Procedure izvještavanja

Naziv indikatora	2014	2017	2020
dinamikom izvještavanja prema Eurostatu	izvještavanja se primjenjuju u skladu sa postojećem institucionalnom okviru i na obuhvatu koji nije kompatibilan sa zahtjevima ESA 2010 metodologije	u okviru sektora države u skladu sa dinamikom izvještavanja prema Eurostatu	u okviru sektora države u potpunosti u skladu sa dinamikom izvještavanja prema Eurostatu (u skladu sa revizijama institucionalne klasifikacije, novi ekonomski entiteti će preuzimati obavezu izvještavanja nadležnih institucija o finansijskoj realizaciji)

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Institucionalna klasifikacija</i>	<i>Monstat</i> <i>Ministarstvo finansija</i> <i>Centralna banka</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>4.275 €</i>	<i>Budžet Crne Gore</i>
<i>Ekonomska klasifikacija</i>	<i>Ministarstvo finansija</i> <i>Monstat</i>	<i>2016</i>	<i>2016</i> <i>(izmijenjeni kontni okvir bio bi u upotrebi tek pripremom budžeta za</i>	<i>2.925 €</i>	<i>Budžet Crne Gore</i>

<i>Aktivnosti</i>	<i>Nosilac aktivnosti</i>	<i>Datum početka</i>	<i>Planirani datum završetka</i>	<i>Procjena troškova</i>	<i>Pozivanje na izvor finansiranja</i>
			2017)		
<i>Funkcionalna klasifikacija</i>	Monstat Ministarstvo finansija	2016	2016	3.000 €	Budžet Crne Gore
<i>Definisanje procedura izvještavanja za sektor države</i>	Monstat Ministarstvo finansija Centralna banka	2016	2016	900 €	Budžet Crne Gore
<i>Izmjene regulatornog okvira</i>	Ministarstvo finansija Monstat Centralna banka	2016/17	2017	675 €	Budžet Crne Gore

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Nedovoljni kadrovski kapaciteti institucija za implementaciju predmetne strategije.

Ublažavanje rizika: Monstat uz pomoć različitih aktivnosti koji se finansiraju iz programa IPA radi na jačanju znanja i informisanosti o ESA 2010 metodologiji i njenoj primjeni u javnim finansijama.

- **Identifikovani rizik:** Nemogućnost prisustva eksperta u određenim fazama projekta može uzrokovati kašnjenje u realizaciji aktivnosti

Ublažavanje rizika: Planiranje ekspertskih posjeta i aktivnosti unaprijed će značajno smanjiti rizik odlaganja pojedinih faza projekta

- **Identifikovani rizik:** Nedovoljni kadrovski kapaciteti za implementaciju metodologije, što može dovesti do odlaganja pojedinih faza projekta

Ublažavanje rizika: Kontinuirana obuka i ekspertska podrška obezbijedena posredstvom IPA sredstava.

4.5. Kapacitet DRI da zadovolji standarde INTOSAI

Cilj: Standardizacija procesa vršenja finansijske revizije, revizija pravilnosti i revizije uspjeha u skladu s ISSAI standardima

Razvoj i jačanje DRI je bazirano na Strateškom planu razvoja . Dalje aktivnosti će se fokusirati na jačanje upravljanja ljudskim resursima i unapređenje profesionalnih vještina revizorskog kadra. Neophodno je dalje jačanje revizorskih kapaciteta za sprovođenje različitih vrsta revizije, posebno finansijske revizije i revizije uspjeha, a u skladu sa ISSAI standardima. Takođe, potreban je dalji razvoj horizontalnih funkcija u okviru sektora. Neophodna je i priprema smjernica za sprovođenje revizije završnog računa budžeta. Primjena metodologije za reviziju i priručnika za različite vrste revizije će obezbijediti zdravu osnovu za koordiniran program jačanja institucije i njenih kapaciteta. Fokus je potreban i na polju jačanja komunikacione politike sa Skupštinom, posebno kada je u pitanju monitoring realizacije preporuka iz revizorskih izvještaja.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Unaprijeđen obuhvat revizorskih izvještaja: završnog računa budžeta i individualnih izvještaja	70%	75%	85%
Broj planiranih revizija godišnje	18	20	23
Broj organizovanih obuka/seminara/radionica za revizore i broj trenera za obuku revizorskog kadra	0	Organizovano minimum 5 obuka i obučeno 5 trenera	Potpuna primjena ISSAI standarda
Stepen do kojeg DRI primjenjuje standarde u cilju osiguravanja kvaliteta revizorskog rada (SIGMA)	3 (od 5)	4 (od 5)	5 (od 5)

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Analizati Uputstvo za metodologiju vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti i izraditi Priručnik za finansijsku reviziju i	Državna revizorska institucija	2016	2017	24.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>reviziju pravilnosti</i>					
<i>Održati obuku revizorskom kadru za primjenu Priručnika za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>6.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Sprovesti 1 pilot finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti u cilju testiranja Priručnika</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2018</i>	<i>2018</i>	<i>12.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izraditi smjernice za reviziju Završnog računa budžeta države</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>12.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Organizovati obuku revizorskom kadru za primjenu smjernica za reviziju Završnog računa budžeta države</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2017</i>	<i>2017</i>	<i>3.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Analizirati Uputstvo za metodologiju vršenja revizije uspjeha i izraditi preporuke za unapređenje metodologije vršenja revizije uspjeha</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>9.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Analizirati praksu praćenja realizacije preporuka DRI u odnosu na dobru praksu zemalja EU i izraditi Smjernice za praćenje realizacije preporuka iz revizorskih izvještaja</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>12.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izraditi Strategiju za upravljanje ljudskim resursima</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>12.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izraditi priručnike za polaganje ispita za državnog revizora i program obuke za</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>12.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
revizorski kadar					
Razviti procedure za kontrolu kvaliteta rada na institucionalnom nivou u skladu s internim aktima Institucije	Državna revizorska institucija	2018	2019	15.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Izraditi Komunikacionu strategiju	Državna revizorska institucija	2017	2018	12.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat
Obezbijediti adekvatne prostorne uslove za rad DRI u cilju povećanja revizorskih kapaciteta	Državna revizorska institucija	2016	2016	2.000.000€	Budžet

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** DRI ne posjeduje dovoljan broj revizorskog kadra usljed nemogućnosti obezbjeđenja adekvatnih prostornih uslova za rad DRI.

Ublažavanje rizika: Obezbjeđena neophodna finansijska sredstva za obezbjeđenje adekvatnog prostora za rad DRI.

- **Identifikovani rizik:** DRI ne posjeduje punu nezavisnost u planiranju revizija imajući u vidu povećan broj zakonski obavezujućih revizija (godišnja revizija finansijskih izvještaja političkih partija).

Ublažavanje rizika: DRI upozna je Skupštinu i skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet pokreće postupak izmjene člana 43 Zakona o finansiranju političkih partija kako bi se očuvala puna nezavisnost DRI u planiranju revizija i povećala pokrivenost revizijom.

- **Identifikovani rizik:** DRI nema dovoljan broj revizorskog kadra usled ograničenih prostornih kapaciteta.

Ublažavanje rizika: Primjena Strategije za upravljanje ljudskim resursima i angažovanje potrebnog revizorskog kadra.

- **Identifikovani rizik:** DRI nije u mogućnosti da angažuje eksterne trenere za primjenu ISSAI standard imajući u vidu zakonska ograničenja propisana Zakonom o javnim nabavkama.

Ublažavanje rizika: DRI implementira program obuke i organizuje interne obuke kako bi se obezbijedio visoko kvalifikovan revizorski kadar. DRI sprovodi ispite za državne revizore pravovremeno i zapošljava profesionalan revizorski kadar.

5. Transparentnost budžeta

Budžetiranje se u Crnoj Gori zasniva na transparentnim pravnim odredbama, baziranim na Ustavu, organskom zakonu o budžetu i/ili povezanim zakonima. Primjenjuje se dobro definisan godišnji vremenski okvir. Važeće zakonodavstvo, takođe, obuhvata sve aspekte dobre prakse budžetiranja, uključujući definiciju javnih sredstava, korišćenja jedinstvenog računa trezora i ulogu Skupštine.

Iako je ustanovljen zadovoljavajući nivo transparentnosti i kontrole, procjene ukazuju da postoje određena pitanja kojima se treba posvetiti, a koja se uglavnom odnose na sveobuhvatnost, kvalitet, integritet i tačnost budžetskih informacija. Kao primjer može se navesti nedostatak povezanosti finansijskih informacija i informacija koje se odnose na politike, manju transparentnost kapitalnog budžeta, činjenicu da su samo agregatni podaci raspoloživi u nekim izvještajima o izvršenju budžeta tokom godine i da nema jasno artikulisanog programa reforme upravljanja javnim finansijama.

Program obuhvata niz aktivnosti koje će povećati transparentnost budžeta. Imajući u vidu koncept Programa da se aktivnosti grupišu u različite budžetske faze, kao i da transparentnost budžeta predstavlja horizontalnu aktivnost, aktivnosti koje utiču na povećanje transparentnosti su planirane u prethodnim poglavljima. Pregled ključnih aktivnosti koje direktno doprinose transparentnosti budžeta je dat u narednoj tabeli:

Faza u procesu budžetiranja	Poglavlje	Aktivnost	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka
Prijedlog Budžeta i usvojeni Budžet	4.1.1. Srednjoročni budžetski okvir, uključujući i fiskalnu strategiju	Izrada Fiskalne strategije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Unapređenje planiranja i prikaza višegodišnjih obaveza u budžetu	MF	2016	2019
	4.1.2. Priprema godišnjeg budžeta	Definisanje misije, ciljeva i opisa utvrđenih programa odnosno	MF	2016	2020

<i>Faza u procesu budžetiranja</i>	<i>Poglavlje</i>	<i>Aktivnost</i>	<i>Nosilac aktivnosti</i>	<i>Datum početka</i>	<i>Planirani datum završetka</i>
		<p>potprograma</p> <p>Definisanje indikatora učinka utvrđenih programa odnosno potprograma</p> <p>Unapređenje transparentnosti budžeta kroz njegovu bolju vizuelizaciju</p>			
	4.1.3. Kapitalni budžet	<p>Uvođenje faza kod kapitalnih projekata u procesu pripreme i planiranja kapitalnog budžeta (faza pripreme i faza izgradnje projekata)</p> <p>Unapređenje pregleda projekata u kapitalnom budžetu kroz detaljan prikaz pojedinačnih projekata po projektnoj i ekonomskoj klasifikaciji</p> <p>Unapređenje obrazloženja kapitalnog budžeta u dijelu prikazivanja</p>	MF	2016	2020

<i>Faza u procesu budžetiranja</i>	<i>Poglavlje</i>	<i>Aktivnost</i>	<i>Nosilac aktivnosti</i>	<i>Datum početka</i>	<i>Planirani datum završetka</i>
		<p>ukupne procijenjene vrijednosti projekta i vremenske dinamike za završetak projekta</p> <p>Unapređenje prikaza kapitalnih projekata razdvajanjem novih i projekata čija je realizacija u toku</p> <p>Uspostaviti javni registar svih projekata koji se financiraju iz kapitalnog budžeta</p>			
	4.1.2. Priprema godišnjeg budžeta	U skladu sa najboljom međunarodnom praksom istražiti i implementirati mjere za bolju prezentaciju i vizuelizaciju godišnjih izvještaja o izvršenju (mjesečni i kvartalni)	MF	2017	2020
Izvještavanje tokom godine i	4.3 Razvoj sistema unutrašnjih	Razvoj metodologije za	MF	2017	2017

<i>Faza u procesu budžetiranja</i>	<i>Poglavlje</i>	<i>Aktivnost</i>	<i>Nosilac aktivnosti</i>	<i>Datum početka</i>	<i>Planirani datum završetka</i>
završni račun	finansijskih kontrola	praćenje i izvještavanje o rezultatima poslovanja			
	4.4.1. Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim	Kreiranje novih podzakonskih akata i novih obrazaca izvještavanja	<i>MF</i>	2016	2020
	4.4.2. Usaglašenost sa ESA 2010	Definisanje procedura izvještavanja za sektor države	<i>MF</i>	2016	2017
Revizorski izvještaji	4.5. Kapacitet DRI da zadovolji standarde INTOSAI	Izrada Komunikacione strategiju	<i>DRI</i>	2017	2018

Takođe će se analizirati mogućnost implementacije nekih aktivnosti manjeg obima koje će imati za cilj povećanje transparentnosti obezbjeđenjem bolje vizuelne prezentacije i širenjem informacija o budžetu.

6. Monitoring, izvještavanje i evaluacija

Reforma upravljanja javnim finansijama je važan segment reforme javne uprave. U tom kontekstu, reforme planirane ovim Programom, kao i ostalim relevantnim planskim dokumentima vezanim za upravljanje javnim finansijama, predstavljaju važan input u pripremi nove Strategije reforme javne uprave, kao krovnog državnog dokumenta u ovom sektoru. Program je pripremljen u koordinaciji sa pripremom nove strategije reforme državne uprave za period 2016-2020.

Ministarstvo finansija će obezbijediti kontinuirano praćenje implementacije Programa. U tom cilju do kraja 2015. godine biće osnovana **koordinaciona radna grupa**, koju će sačinjavati predstavnici ključnih aktera Programa, uključujući predstavnike Državne revizorske institucije, Poreske uprave i Uprave za javne nabavke. Takođe, predstavnik stručne službe Skupštine tj. Odbora za ekonomiju, finansije i budžet će biti pozvan da postane član ove koordinacione grupe. Radom

koordinacione radne grupe će predsjedavati predstavnik Ministarstva finansija. Bliska saradnja će biti održavana sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, koje će biti zaduženo za praćenje sprovođenja nove strategije reforme državne uprave. Relevantni predstavnici koordinacione radne grupe trebali bi da budu uključeni u strukture za upravljanje, koordinaciju, monitoring, izvještavanje i evaluaciju nove strategije reforme državne uprave.

Koordinaciona radna grupa će održavati kvartalne sastanke, sa ciljem razmatranja napretka ostvarenog u implementaciji Programa, pripreme izvještaja o implementaciji i koordinacije aktivnosti u okviru projekata tehničke podrške u ovoj oblasti. Koordinaciona radna grupa će pripremati kvartalne izvještaje koje će podnositi visokom rukovodnom kadru Ministarstva finansija, kao i Senatu DRI, kako bi se na vrijeme osiguralo rješavanje eventualnih problema koji mogu uticati na realizaciju Programa.

Počev od 2017. godine, do kraja februara mjeseca svake godine Ministarstvo finansija će izvještavati Vladu o implementaciji Programa i predlagati eventualne izmjene i dopune Programa. Ovaj izvještaj će biti zasnovan na rezultatima rada koordinacione radne grupe i biće formalno usaglašen sa svim relevantnim institucijama. Na početku svake godine, koordinaciona radna grupa će pripremati i detaljnije godišnje akcione planove za implementaciju Programa. Akcioni plan koji je sastavni dio Programa predstavlja sveobuhvatni plan aktivnosti za naredni petogodišnji period i osnovu za godišnje planove implementacije. Ovaj akcioni plan će biti objedinjen i unificiran od strane koordinacione grupe. Predloženi Program predstavlja „živi dokument“, što podrazumijeva njegovo inoviranje jednom godišnje, shodno iskustvima koja će biti stečena tokom njegove realizacije, kao i eventualnim promjenama u evropskom zakonodavstvu.

Vlada Crne Gore će dva puta godišnje informisati Evropsku komisiju o napretku ostvarenom u implementaciji Programa reformi upravljanja javnim finansijama, odnosno sektorskih strategija na kojima se Program u velikoj mjeri zasniva. Izvještaji o implementaciji će se pripremati počev od 2017. godine, u skladu sa zahtjevima vezanim za sektorsku budžetsku podršku, koji su indikativno planirani za prvi kvartal.

Sistem za praćenje će obuhvatati sljedeće informacije: ključne specifične slabosti identifikovane prilikom analize slabosti, godišnje ciljeve, napredak u odnosu na posljednji godišnji izvještaj o praćenju, izvor informacija za verifikaciju, reviziju ciljeva koje treba pratiti naredne godine i srednjoročne ciljeve Programa.

Posebni izvještaji o napretku u implementaciji će se pripremati za sastanke Posebne grupe koja prati proces reforme javne uprave u Crnoj Gori u procesu pristupanja EU. Pored toga, moguće je organizovati na zahtjev Evropske komisije i Vlade Crne Gore stalni dijalog na tehničkom nivou. Izvještavanje o ostvarenom napretku će se nastaviti i u okviru već ustaljenih mehanizama izvještavanja Evropske komisije, što se posebno odnosi na Godišnje izvještaje o napretku.

Koordinaciona radna grupa će služiti i kao platforma za dijalog o politikama i koordinaciji donatora sa ostalim relevantnim zainteresovanim akterima (međunarodnim finansijskim institucijama, bilateralnim donatorima, civilnim društvom, itd.). Sastanci organizovani sa ovim ciljem će se održavati barem jednom godišnje kako bi se raspravila ključna pitanja koja se odnose na sektor.

Sistematičnija privremena evaluacija će biti sprovedena početkom 2018. godine, kako bi se ustanovila relevantnost Programa, odnosno utvrdilo da li su neophodne značajne promjene. Privremena evaluacija će biti urađena uz učešće koordinacione radne grupe i oslanjaće se na najnovije nezavisne izvještaje (SIGMA, PEFA, MMF, nevladine organizacije i sl.), kao i na samoprocjenu nadležnih državnih institucija.