

**Program reforme upravljanja
javnim finansijama
2022 – 2026**

Ažuriran 2025. godine

Crna Gora, 2025

SADRŽAJ

SADRŽAJ	2
I UVOD	5
I-1 Svrha usvajanja	5
I-2 Prethodni program upravljanja javnim finansijama	7
I-3 Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore	8
I-3.1 Usklađenost Programa sa postojećim nacionalnim strateškim okvirom	8
I-3.2 Usklađenost sa ključnim politikama EU u kontekstu procesa evropskih integracija i drugih međunarodnih dokumenata.....	9
I-3.3 Integracija rodni pitanja u javne politike	10
I-3.4 Strateška analiza uticaja na životnu sredinu u fazi definisanja ciljeva.....	10
II ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA.....	12
II-1 Fiskalni okvir i planiranje budžeta	12
II-1.1 Unaprijeđenje makroekonomske analize i fiskalne politike.....	12
II-1.2 Unaprijeđenje srednjeročnog planiranja budžeta.....	14
II-1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na unaprijeđenje rodne dimenzije	16
II-1.4 Unaprijeđenje upravljanja javnim investicijama	18
II-1.5 Unaprijeđenje upravljanja javnim dugom	20
II-1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU	21
II-1.7 Poboljšanje zvanične statistike	23
II-2 Izvršenje budžeta	24
II-2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda.....	24
II-2.2 Unaprijeđenje sistema javnih nabavki	27
II-2.3 Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU	28
II-2.4 Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore	29
II-3 Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje	30
II-3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo	30
II-3.2 Unaprijeđenje upravljanja nefinansijskom državnom imovinom i katastrom	31
II-3.3 Unaprijeđenje izvještavanja o izvršenju budžeta	33
II-3.4 Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU	33
II-4 Finansijska kontrola	33

II-4.1	Unutrašnja finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC).....	33
II-4.2	Uticaj eksterne revizije na upravljanje javnim i EU sredstvima.....	35
II-4.3	Povećanje efikasnosti AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU.....	37
II-4.4	Nivo transparentnosti i efikasnosti u korišćenju javnih sredstava kroz razvoj normativnog okvira i jačanje kapaciteta budžetske inspekcije.....	38
II-5	SWOT ANALIZA	38
III	CILJEVI PROGRAMA.....	39
III-1	Fiskalni okvir i planiranje budžeta	41
III-1.1	Unaprijeđenje makroekonomske analize i fiskalne politike.....	41
III-1.2	Unaprijeđenje srednjoročnog planiranja budžeta	43
III-1.3	Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na unapređenje rodne dimenzije	43
III-1.4	Unaprijeđenje upravljanja javnim investicijama	45
III-1.5	Unaprijeđenje upravljanja javnim dugom	46
III-1.6	Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU	47
III-1.7	Poboljšanje zvanične statistike.....	48
III-2	Izvršenje budžeta	49
III-2.1	Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda.....	49
III-2.2	Unaprijeđenje sistema javnih nabavki.....	52
III-2.3	Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU	53
III-2.4	Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore	54
III-3	Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje	54
III-3.1	Prelazak na obračunsko računovodstvo.....	55
III-3.2	Unaprijeđenje upravljanja nefinansijskom državnom imovinom i katastrom	56
III-3.3	Unaprijedjenje izvještavanja o izvršenju budžeta.....	57
III-3.4	Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU	58
III-4	Finansijska kontrola	60
III-4.1	Unapređenje unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)	60
III-4.2	Jačanje uticaja eksterne revizije na upravljanje javnim i EU sredstvima.....	61
III-4.3	Povećanje efikasnosti AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU	62
III-4.4	Unapređenje transparentnosti i efikasnosti u korišćenju javnih sredstava kroz razvoj normativnog okvira i jačanje kapaciteta budžetske inspekcije	63
IV	FINANSIRANJE	64
V	MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA	65

VI	INFORMACIJE ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM EFEKTIMA STRATEGIJE U SKLADU SA KOMUNIKACIONOM STRATEGIJOM VLADE.....	67
VII	AKCIONI PLAN	69

I UVOD

I-1 SVRHA USVAJANJA

Shodno Programu pristupanja Crne Gore EU 2021 - 2023¹, tri glavna strateška cilja procesa evropskih integracija su:

1. Reforma javne uprave;
2. Vladavina prava; i
3. Ekonomsko upravljanje.

Potreba za daljim unaprijeđenjem upravljanja javnim finansijama postavljena je kao jedna od ključnih oblasti procesa reforme javne uprave u Crnoj Gori, i kao važan element ekonomskog upravljanja i odnosi se na blizu 1/3 pregovaračkih poglavlja.

Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2022-2023² uključio je i obavezu administraciji da nastavi realizaciju aktivnosti ka ispunjavanju završnih mjerila u pregovaračkim poglavljima.

U novembru 2024. godine, Vlada je usvojila Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (EU) za period od 2024. do 2027. godine, kojim je predviđeno da najveći broj obaveza iz evropske agende bude završen do kraja 2025. godine. Program pristupanja usklađen sa Srednjoročnim programom rada Vlade i njegov cilj je postizanje pune usaglašenosti sa pravnom tekovinom EU u svim oblastima pregovora, uključujući i one koje se odnose na upravljanje javnim finansijama.

Programom upravljanja javnim finansijama (PFM Program) 22-2026. utvrđuju se ključni reformski planovi Crne Gore u ovoj oblasti do kraja 2026. godine u cilju unaprjeđenja odgovornosti i obezbjeđivanja dobrog finansijskog upravljanja kroz unaprijeđenje ekonomije, efikasnosti i efektivnosti u korišćenju javnih resursa. Program će osigurati bolju koordinaciju i međuinstitucionalnu saradnju u cilju planiranja, implementacije i praćenja politika koje se odnose na jačanje fiskalne discipline i stabilnosti, kao i optimizaciju alokacije i korišćenja javnih resursa. Program takođe treba da obezbijedi poboljšanu transparentnost sistema upravljanja javnim finansijama. **Sprovođenje reforme upravljanja javnim finansijama (PFM RP)** neophodna je kako bi se obezbijedila fiskalna održivost i dobro upravljanje javnim finansijama u skladu sa pravnom tekovinom EU. Očekuje se da će implementacija PFM RP omogućiti napredak u funkcionisanju budžetskog sistema, upravljačkoj odgovornosti, izvršenju budžeta i internoj i eksternoj reviziji. Dodatno, napredak u reformi upravljanja javnim finansijama je jedan od ključnih kriterijuma za dalje korišćenje sredstava Instrumenta pretpristupne podrške (IPA) i preduslov za sektorsku budžetsku podršku i Instrumenta EU za reforme i rast.

PFM Program ističe prioritete ciljeve, identifikuje indikatore za mjerenje napretka prema ciljevima, postavlja specifične ciljeve do kraja 2026. godine, definiše redosljed aktivnosti za svaki cilj i procjenjuje dodatne potrebe administracije u smislu kapaciteta neophodnih za sprovođenje planiranih aktivnosti. Zasniva se na slabostima identifikovanim u nekoliko sprovedenih analiza i ocjena, kao i na zahtjevima postavljenim završnim mjerilima za pregovaračka poglavlja koja se odnose na upravljanje javnim finansijama (5 – Javne nabavke, 8 – Politika konkurencije, 16 – Porezi, 17 – Ekonomska i monetarna politika, 18 -

¹ Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021-2023: <https://wapi.gov.me/download-preview/75fd43fa-de2e-4e70-9a1f-08e6fa224235?version=1.0>

² Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2022-2023: https://www.eu.me/wpfd_file/program-pristupanja-crne-gore-evropskoj-uniji-2022-2023/

Statistika, 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, 29 - Carinaska Unija, 32 – Finansijska kontrola i 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

Procjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti (PEFA)³, sprovedena 2019. godine, bila je pozitivna, ali je identifikovala nekoliko oblasti za poboljšanje koje su obrađene u ovom dokumentu. Određeni stepen slabosti i izazova identifikovan je u sljedećim oblastima: i) Trasferi lokalnim samoupravama; ii) Informacije o učinku u pružanju usluga; iii) Izvještavanje o fiskalnim rizicima; iv) Upravljanje javnim investicijama; v) Upravljanje državnom imovinom; vi) Srednjoročna perspektiva u budžetiranju rashoda; vii) Proces pripreme budžeta; viii) Računovodstvo prihoda; ix) Zaostale obaveze u pogledu rashoda; x) Kontrola platnog spiska; xi) Godišnje budžetsko izvještavanje; xii) i Godišnji finansijski izvještaji.

Procjena upravljanja javnim investicijama (PIMA)⁴ sprovedena u 2021. godini. identifikovala da je institucionalni okvir kojim je uređeno upravljanje javnim investicijama relativno snažniji nego kod zemalja u razvoju sa niskim dohotkom i kod ekonomija sa tržištima u ekspanziji. Smjernice, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakon o javnim nabavkama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu (JPP) su usvojeni kako bi se obezbijedilo da se projekti javnih investicija bolje pripreme i da budu uporedivi po sektorima. Međutim, postoji značajan prostor za unaprijeđenje planiranja i procjene projekata, naročito u dijelu boljeg identifikovanja fiskalnih rizika povezanih sa kapitalnim projektima. Dodatno, snaženje okvira za upravljanje javnim investicijama u Crnoj Gori je od ključnog značaja kako bi se obezbijedilo da kapitalne investicije pružaju najveći povrat zemlji u okviru održivih fiskalnih izgleda.

Bolja koordinacija strateških planskih dokumenata, poboljšana procjena projekata i postupak detaljnije analize trebalo bi da obezbijede da javne investicije ne povećavaju fiskalne rizike ili ugrožavaju fiskalnu održivost. Kompleksan okvir strateškog planiranja, slabe prakse za procjenu projekata i ograničen proces razmatranja umanjuju kapacitet da se biraju inicijative koje će imati najveći uticaj na rast BDP-a.

Ostale relevantne analize i ocjene uključuju konsultacije Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) sa Crnom Gorom, kao i izvještaje o praćenju SIGMA-e i procjene podobnosti za programe sektorske budžetske podrške EU. Prioriteti Programa ekonomskih reformi 2021-2023. godina (PER 2021-2023)⁵, PER 2022-2024, PER 2023-2025 i PER 2024-2026, PER 2025-2027, kao i postojeće strategije u odnosu na različite oblasti, takođe su uzeti u obzir za preporuku strateških ciljeva.

Ažurirani Program pripremila je Radna grupa za praćenje realizacije Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026. godine. Odlukom o obrazovanju Radne grupe predviđeno je da ista, po potrebi, priprema i predlaže inoviranje Programa radi postizanja ciljeva i poboljšanja upravljanja mjerama i aktivnostima, kao i da priprema godišnje akcione planove za implementaciju Programa. Prilikom formiranja Radne grupe, vodilo se računa o uspostavljanju rodnog balansa, tako da 68% od ukupnog broja članova Radne grupe čine žene. Kako bi se obezbijedila veća transparentnost i efikasnija koordinacija, nacrt ažuriranog Programa dostavljen je članovima Saveta za reformu javne uprave iz reda nevladinih organizacija i univerziteta na mišljenje i komentare.

³ Procjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti (Januar, 2020): <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-02/ME-Dec19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check-MNE.pdf>

⁴ Ocjena upravljanja javnim investicijama u Crnoj Gori (Jun, 2022): <https://www.gov.me/dokumenta/093654d4-0d40-4cd2-a33a-782d9ae009d1>

⁵ Program ekonomskih reformi 2021-2023. godina (Avgust, 2021): <https://www.gov.me/dokumenta/c7751cbd-3be1-48c4-9332-c215bacdd551>

I-2 PRETHODNI PROGRAM UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

U decembru 2015. godine, Crna Gora je usvojila **Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM RP) 2016-2020** koji je bio osmišljen da adresira nekoliko ključnih slabosti budžetskog sistema i fokusirao se na pet glavnih strateških ciljeva: 1) Razvoj održivog fiskalnog okvira, planiranje javnih rashoda i budžetiranje, 2) Poboljšanje izvršenja budžeta, 3) Unaprijeđenje javne interne finansijske kontrole (PIFC), 4) Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo, 5) Kapacitet DRI za ispunjavanje standarda INTOSAI. PFM program⁶ je ažuriran u junu 2017. godine kako bi se obuhvatile četiri nove oblasti, koje nijesu prvobitno bile obuhvaćene reformom: 1) nadogradnja modela makroekonomskih projekcija; 2) jačanje kapaciteta Uprave carina; 3) reforma državne pomoći; i 4) jačanje kapaciteta i unaprijeđenje procedura u oblasti revizije EU fondova. Implementacija PFM RP 2016-2020 produžena je do kraja 2021. godine usvajanjem Akcionog plana za 2021. godinu.

Sporiji tempo implementacije reforme upravljanja javnim finansijama ubrzan je u 2019. godini, zahvaljujući podršci iz projekata finansiranih IPA sredstvima, ali je tokom 2020. i 2021. godine uslijed pandemije COVID-19 proces implementacije reforme upravljanja javnim finansijama ponovo usporen. Ciljevi za strateške ciljeve 3 i 5 (PIFC i eksterna revizija) su u velikoj mjeri ostvareni do kraja 2021. godine. Za ostale strateške ciljeve, rezultati implementacije reforme upravljanja javnim finansijama su različiti. Umjereni napredak je zabilježen u oblastima srednjoročnog planiranja budžeta i izvršenja budžeta, ali su ostali izazovi u oblasti kapitalnog budžetiranja, reformi državne pomoći, upravljanja gotovinom i imovinom, kao i potrebi uspostavljanja interoperabilnosti različitih IT sistema. Implementacija Zakona o računovodstvu u javnom sektoru u decembru 2021. godini⁷ ostaje neizvjesna zbog kašnjenja u ispunjavanju preduslova za nadogradnju IT računovodstvenog sistema SAP.

Prema **Izveštaju EU za 2020. godinu**⁸, nekoliko ključnih reformi nije bilo obuhvaćeno prethodnim PFM programom, kao što je usklađivanje sa ESA 2010, poboljšanje izvještavanja o izvršenju budžeta, upravljanje obavezama, planiranje novčanih tokova i upravljanje zaostalim obavezama. **Izveštajem EU za 2021. godinu**⁹, prepoznat je dobar napredak u usvajanju programskog i rodno odgovornog budžetiranja, uključujući prve elemente budžetiranja prema učinku i postepeno uvođenje srednjoročnog budžetskog okvira, što predstavlja jedan od glavnih strateških ciljeva u okviru PFM RP 2022-2026. Prema **Izveštaju iz 2023.** prepoznate su aktivnosti podruženja važenja prethodnog PFM programa do 2021. radi uspješne implementacije akcionog plana za period 2016-2020, omogućavajući konsolidaciju prethodnih rezultata u programima i rodno osjetljivo budžetiranje, budžetiranje prema učinku i postepena implementacija srednjoročnog budžetskog okvira. Prema ovom izvještaju, sistem državnog budžeta je značajno poboljšan, ali ostaju izazovi oko uključivanja svih javnih institucija u centralizovani sistem obračuna zarada i plata, kao i u pogledu interoperabilnosti različitih IT sistema. Prema **Izveštaju iz 2024.**, naveden je ograničen progres u prethodnoj godini, pri čemu su preduzete neke mjere za poboljšanje planiranja i upravljanja kapitalnim investicijama, posebno uspostavljanjem Savjeta za javne investicije, ali da je potrebno više napora da se poboljša okvir upravljanja javnim investicijama.

⁶ Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 (Jul, 2017):

<https://mif.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=280557&rType=2&file=Program%20reform%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016%20-%202020.pdf>

⁷ <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-racunovodstvu-2/>

⁸ Izveštaj EK o napretku CG za 2020. godinu (Mart, 2021):

<https://www.eu.me/download/1605/godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore/24174/izvestaj-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore-za-2020-godinu.pdf>

⁹ Izveštaj o napretku za 2021:

<https://www.gov.me/dokumenta/0aef2dec-5785-497d-8dba-527932ac124c>

I-3 POZICIONIRANJE U STRATEŠKOM OKVIRU CRNE GORE

I-3.1 Usklađenost Programa sa postojećim nacionalnim strateškim okvirom

Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026. (PAR)¹⁰ uključuje upravljanje javnim finansijama kao jedan od svojih ključnih strateških ciljeva; **Programa ekonomskih reformi (PER) 2022 - 2024.**¹¹ definiše potrebu nastavka reformi u oblasti ekonomskog upravljanja. PER daje strateški okvir za pomoć EU na ekonomskom polju i istovremeno je ključni strateški dokument zemlje za srednjoročno makroekonomsko i fiskalno programiranje.

Fiskalna strategija Crne Gore 2024-2027 - ima za cilj postizanje dugoročne stabilnosti i održivosti fiskalne politike kroz reforme fiskalne politike koje utiču na prihodnu i rashodnu stranu budžeta. Direktno je vezana za upravljanje javnim finansijama, odnosno uspješnost implementacije aktivnosti iz Programa upravljanja javnim finansijama.

Srednjoročni program rada Vlade 2024-2027 izraz je težnje da se na osnovu definisanih prioriteta i ciljeva definiše pravac Vlade i pravac razvoja Crne Gore. Prioritet 2 ovog Programa odnosi se na zdrave finansije i ekonomski razvoj.

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030 – Njeni ciljevi su: unapređenje stanja ljudskih resursa i jačanje socijalne inkluzije; podrška vrijednostima, normama i obrascima ponašanja značajnim za održivost društva; očuvanje prirodnog kapitala; uvođenje zelene ekonomije; unapređenje sistema upravljanja za održivi razvoj.

Strategija digitalne transformacije 2022-2026 – Jedan od njenih ciljeva je jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti ICT sektora. Stoga će izgradnja aktivnog i stimulativnog Fintech ekosistema u Crnoj Gori kroz implementaciju Fintech strategije podržati implementaciju Strategije digitalne transformacije.

Strategija za sajber bezbjednost 2022-2026 – Njen cilj je da Crna Gora u oblasti sajber bezbjednosti posjeduje održiv sistem za efikasno otkrivanje i odbranu od kompleksnih vektora sajber napada i prijetnji, sa fokusom na jačanje sistema edukacije o sajber bezbjednosti, snaženju sistema zaštite podataka i sl, kako bi se obezbijedila puna bezbjednost, efikasnost i funkcionalnost informacionih sistema vezanih za budžet, sistem zarada, poreski sistem i sl.

Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori 2024-2026 – Njegov opšti cilj je smanjenje učešća neformalne ekonomije u ukupnoj privrednoj aktivnosti. Njegovi operativni ciljevi uključuju: transformaciju neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost, sa većim fokusom na mlade, žene i zelena radna mjesta; podršku fer preduzetništvu i sl, što je sve u funkciji veće naplate prihoda.

Reformska agenda Crne Gore – Njen cilj je da se iskoriste podsticaji Evropske unije koji su dostupni kroz Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan, radi sprovođenja ključnih reformskih mjera u oblastima od strateškog značaja za ubrzanje ekonomskog rasta i konvergencije sa zemljama Evropske unije. U navedene reformske mjere spadaju I one iz oblasti upravljanja javnim finansijama.

Prioriteti u aktuelnom Programu reforme upravljanja javnim finansijama dijelom su zasnovani i na ostalim postojećim i prethodnim strategijama, koje su prošle javnu raspravu i konsultacije sa Evropskom komisijom (EK). To uključuje:

¹⁰ Nacrt strategije reforme javne uprave 2022-2026. (Novembar, 2021):

<https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-nacrtu-strategija-reforme-javne-uprave-2022-2026>

¹¹ Nacrt Programa ekonomskih reformi 2022-2024. (Novembar, 2021): <https://www.gov.me/dokumenta/7ef43c15-739b-470a-998c-4ef60004b799>

- Strategiju Poreske uprave za period 2019-2022.
- Poslovnu strategiju Uprave carina za period 2019-2021, kao i nova za period 2024-2026.
- Program trgovinskih olakšica za period 2024-2026.
- Strategiju za unaprijeđenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2024.
- Strateški plan razvoja za period 2018-2022. i Strateški plan razvoja Državne revizorske institucije za period 2023 – 2027, Komunikacijsku strategiju za period 2020-2024. i Strategiju upravljanja ljudskim resursima za period 2021-2025. Državne revizorske institucije
- Strategiju za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo
- Strategiju za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije za period 2019-2022.
- Strategiju Revizorskog tijela za period 2021-2025.
- Akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva u oblasti kohezije politike (poglavlje 22)

Kroz učešće u Posebnoj radnoj grupi za reformu javne uprave zaduženoj za pripremu nove Strategije reforme javne uprave, uspostavljena je saradnja između Ministarstva finansija (MF) i Ministarstva javne uprave (MJU) u cilju usklađivanja oba dokumenta i izbjegavanja mogućih preklapanja.

I-3.2 Usklađenost sa ključnim politikama EU u kontekstu procesa evropskih integracija i drugih međunarodnih dokumenata

Kada je riječ o usklađenosti sa EU politikama, najvažnije zakonodavne aktivnosti EU u ovoj oblasti odnose se na ispunjavanje ekonomskih kriterijuma iz klastera 1 – temeljna prava koji obuhvata i pregovaračka poglavlja: **5-Javne nabavke, 18-Statistika, 32-Finansijski nadzor. Pored navedenog, odnosi se i na poglavlja 16-Porezi, 17-Ekonomska i monetarna unija, 29- Cainska unija, 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata i 33 – Budžetske i finansijske odredbe.**

Program je usklađen sa ciljevima **Evropskog zelenog plana**, koji će transformisati EU u modernu, resursno efikasnu i konkurentnu ekonomiju sa ciljevima (i) nulte neto emisije gasova staklene bašte do 2050. godine; (ii) ekonomskog rasta koji ne zavisi od korišćenja resursa i (iii) da nijedna osoba ili region nisu zanemareni. Takođe je usklađena sa **Zelenom agendom za Zapadni Balkan**.

Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA III) za period 2021–2027 – IPA III ima za cilj podršku jačanju vladavine prava, ekonomskom upravljanju i unapređenju institucija i javne uprave. IPA III pruža finansijsku podršku za sprovođenje ekonomskih i socijalnih reformi koje su neophodne za usklađivanje sa standardima EU. Ova sredstva se koriste za unapređenje upravljanja javnim finansiranjima u Crnoj Gori.

Plan rasta za Zapadni Balkan - uključuje podršku za sprovođenje reformi koje su neophodne za usklađivanje sa standardima EU i brži ekonomski rast. Crna Gora će primjenom Reformske agende biti u mogućnosti da koristi sredstva iz Instrumenta za reformu i rast (Reform and Growth Facility -RGF), koja su uslovnog karaktera i njihova uplata u budžet države zavisi od sprovođenja planiranih reformi iz Reformske agende, od kojih se jedan dio odnosi na javne finansije.

I-3.3 Integracija rodni pitanja u javne politike

Važan element upravljanja reforme javnim finansijama je uključivanje rodne dimenzije u budžetski ciklus. Integriranjem perspektive rodne ravnopravnosti u srednjoročni budžetski okvir doprinosi se ravnopravijem pristupu resursima, uslugama i odlukama i žena i muškaraca u cilju unaprijeđenja životnog standarda. Konkretnije, rodno odgovorno budžetiranje shodno potrebama u različitim djelatnostima, treba da doprinese smanjenju jaza u životnom standardu muškaraca i žena u Crnoj Gori. Prema Anketi o radnoj snazi, stopa nezaposlenosti žena u Crnoj Gori je na kraju 2023. godine iznosila 14%, dok je stopa nezaposlenosti muškaraca bila 12,2%, a karakterističan je i jaz u prihodima. Da bi se doprinijelo većoj rodnoj jednakosti, važna je targetirana podrška centralnog i lokalnih budžeta koja će omogućiti efikasnu i efektivnu alokaciju resursa iz budžeta. Navedeno je moguće ukoliko se adekvatno prepoznaju ključne barijere za orodnjavanje politika koji se mogu riješiti kroz podršku iz budžeta.

Rodno odgovorno budžetiranje je usmjereno na otklanjanje prepreka koje društvo stvara usmjeravajući žene i muškarce da preuzmu na sebe rodne uloge, bez obzira na svoje lične potencijale, želje i mogućnosti. U tom smislu, rodno ogovorno budžetiranje (ROB) se naslanja na prethodno uvođenje programskog budžeta u budžetski ciklus, što je obaveza države Crne Gore prema Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Da bi se sagledalo da li budžet unaprijeđuje jednakost između muškaraca i žena u pristupu resursima i da li imaju jednake koristi od upotrebe tih resursa, koristi se više ROB alata. To su rodna analiza rashoda i prihoda, rodna analiza troškova i koristi, rodna analiza korisnika, rodna analiza odnosa troškova i efekata, prilikom planiranja budžeta. MInistarstvo finansija je od 2021. godine uvelo programski budžet, po metodologiji koja je usklađena sa međunarodnim standardima i praksama u ovoj oblasti, a uključuje i ROB. Donijeto je Uputstvo za pripremu srednjoročnog bužetskog okvira, Uputstvo za pripremu budžeta za narednu fiskalnu godinu, Priručnik za programski budžet i Priručnik za srednjoročni budžetski okvir. Ovi dokumenti sadrže i smjernicu za uvođenje ROB u programski budžet, kao i indikatore. U narednom periodu je važno da se izmjenama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koje su predviđene u periodu 2025-2026. godina, sagleda uvođenje programskog budžeta u budžete jedinica lokalne samouprave, kao i da se obezbijedi puna primjena uvođenja ROB u budžetski proces.

Postojeći Program upravljanja javnim finansijama u okviru jednog od operativnih ciljeva u oblasti 1 – Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta, prepoznaje dalje jačanje rodno odgovornog budžetiranja na centralnom i lokalnom nivou, te uključuje aktivnosti i indikatore rezultata navedenih aktivnosti. Takođe, rodno odgovorno budžetiranje je važna dimenzija za oblast 2 -Izvršenje budžeta, odnosno bolju naplatu prihoda. Takođe je važna dimenzija u okviru PFM dijaloga EU i Crne Gore, što je još jedna od dodatnih razloga sagledavanja uvođenja ROB indikatora u budžetski proces.

Dakle, integracija rodni pitanja u upravljanje javnim finansijama je dio Programa upravljanja javnim finansijama i razrađeno je u okviru njegovih operativnih ciljeva i aktivnosti.

I-3.4 Strateška analiza uticaja na životnu sredinu u fazi definisanja ciljeva

Program upravljanja javnim finansijama za period 2024-2026. godina, uključuje uticaj na životnu sredinu, kako u okviru SWOT analize, tako i kroz aktivnosti i indikatore u okviru operativnih ciljeva. Program je usklađen sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030.

Program je usklađen sa ciljevima iz **Evropskog zelenog plana** koji će EU pretvoriti u modernu, resursno djelotvornu i konkurentnu ekonomiju sa ciljevima da: (i) do 2050. nema neto emisija gasova sa efektom staklene bašte; (ii) ekonomski rast ne zavisi od upotrebe resursa i (iii) nijedna osoba ni regija nijesu zanemarene.

Potpisivanjem **Zelene Agende za Zapadni Balkan**, Crna Gora se obavezala na postizanje karbonske neutralnosti do 2050. godine. Usvajanjem Nacionalno utvrđenog doprinosa 3. juna 2021. godine, Crna Gora kao novu ciljnu vrijednost postavlja smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte od 35% do 2030. godine, a u odnosu na 1990. godinu, odnosno smanjenje za 2117 kilotona do 2030. godine. Imajući u vidu globalni i evropski scenario za dostizanje niskokarbonskog razvoja, nužno je raditi na osmišljavanju i sprovođenju reformi kojima se podupiru klimatske ambicije. U tom pravcu su i određene aktivnosti koje su dio ovog Programa odnosno „zelene“ fiskalne politike i zelenog upravljanja javnim finansijama (green PFM). Ovo su prvi koraci u izgradnji klimatski odgovornog makrofiskalnog okvira i klimatski odgovornog programskog budžeta. Konkretnije, u oblasti 1 ovog Programa - Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta, aktivnosti na poboljšanju indikatora upravljanja javnim dugom istovremeno uključuju zelenu dimenziju, odnosno neku od aktivnosti izmjena zakonske regulative usmjerene na smanjenje negativnih efekata klimatskih promjena i smanjenja zagađenosti životne sredne, poput donošenja Zakona o upravljanju otpadom. To su često i uslovi u slučaju finansijske podrške od strane međunarodnih razvojnih banaka, čije finansiranje zahtijeva neku od reformskih mjera poput primjene jednog ovakvog zakona. Takođe, u oblasti 1 ovog Programa – „Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta“ u okviru operativnog cilja „Upravljanje javnim investicijama“ aktivnosti koje se odnose na buduće donošenje Master plana upravljanja javnim investicijama, kao i izrade cost-benefit analiza velikih projekata, uključivaće i procjenu uticaja na životnu sredinu, odnosno integrisani pristup u uključivanju uticaja klimatskih promjena prilikom ocjene infrastrukturnih projekata. Takođe, u oblasti 2 – Izvršenje budžeta, u okviru operativnog cilja „Javnih nabavki“, povećanje broja privrednih subjekata koji su registrovani u sistemu e-nabavki, kao i uspostavljanje interoperabilnosti e-nabavke sa pripadajućim IT sistemima i registrima, doprinose smanjenju korišćenja papira, putovanja i korišćenja vozila, što doprinosi smanjenju emisije štetnih gasova i doprinosi zaštiti prirode. Dodatno, ovaj Program u oblasti 1 – „Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta“ sadrži aktivnosti izrade metodologije procjene fiskalnih rizika državnih preduzeća, a jedna od mogućnosti smanjenja ovih rizika je i njihovo investiranje u zelene tehnologije, koje na dugi rok poboljšavaju njihove poslovne performanse i štite životnu sredinu. Dakle, u prvoj oblasti ovog Programa „Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta“, koji obuhvata operativni cilj – „Unapređenje makroekonomske analize i fiskalne politike“, uzet je u obzir klimatski uticaj izbora fiskalne politike, a s druge strane uticaj mjera za smanjenje nepovoljnih uticaja na životnu sredinu na srednjoročni fiskalni okvir. Dodatno, sve veći broj zemalja razvija tzv. *“Climate budget tagging”* kao proces identifikacije, mjerenja i monitoringa klimatski relevantnih javnih rashoda, što je dimenzija koju će i Crna Gora imati u vidu u narednom periodu. Pored navedenog, u oblasti 2 ovog Programa – „Izvršenje budžeta“, aktivnosti usmjerene na osvarivanje operativnih ciljeva uključuju prihode od akciza na ugalj, akciza na proizvode od plastike za jednokratnu upotrebu i dr.

Svi ovi aspekti su razmotreni i uključeni u fazi definisanja Akcionog plana u okviru ovog Programa, odnosno Program ima pozitivne ishode po svakom od pitanja sadržanih u Upitniku za procjenu uticaja strateškog dokumenta na životnu sredinu, shodno Metodologiji Vlade za razvijanje politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

II ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

II-1 FISKALNI OKVIR I PLANIRANJE BUDŽETA

II-1.1 Unaprijeđenje makroekonomske analize i fiskalne politike

Fiskalni savjet: U februaru 2023. godine, u cilju implementacije obaveza koje su definisane odredbama sadržanim u Paketu od šest regulativa (Six-pack), Fiskalnom paktu (Fiscal Compact) i Paketu od dvije regulative (Two-pack), uključujući i odredbe kojima se ureduju nezavisne fiskalne institucije u okviru Direktive Savjeta 2011/85/EU od 8. novembra 2011. godine, kao i u cilju jačanja nadzora nad definisanjem i primjenom fiskalne politike, usvojene su izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim je su definisane norme za osnivanje Fiskalnog savjeta, kao i djelokrug njegovog rada kao nezavisne institucije. U dosadašnjem periodu, shodno Zakonu, Skupština je organizovala dva neuspjela poziva za izbor članova Fiskalnog savjeta. U toku je treći poziv, te se očekuje da će u 2025. Fiskalni savjet biti formiran i otpočeti sa radom. U odsustvu Fiskalnog savjeta, ex-post nadzor nad primjenom kriterijuma fiskalne odgovornosti sprovodi Državna revizorska institucija.

Makroekonomski okvir: Ministarstvo finansija ima ključnu ulogu u praćenju i analiziranju stanja ekonomije Crne Gore, kao i u koncipiranju i predlaganju mjera ekonomske i razvojne politike. Kao dio srednjoročnog procesa planiranja, direktorat nadležan za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije priprema godišnji i srednjoročni makroekonomski okvir, koji predstavlja važan input za definisanje ekonomske politike i utvrđivanje budžetskog okvira.

Prilikom pripreme godišnjih i srednjoročnih makroekonomskih projekcija koristi se tzv "Crnogorski makroekonometrijski model" (MMM), koji se sastoji od 2 modula. Prvi modul služi za projekciju makroekonomskih indikatora i razvoj osnovnog scenarija, dok drugi modul omogućava procjenu uticaja strukturnih reformi na osnovne makroekonomske indikatore. MMM pokriva realni, fiskalni, eksterni i finansijski sektor, uključujući i indikatore tržišta rada, što omogućava sveobuhvatnu analizu i projekciju ekonomskih kretanja. Ovaj napredni alat omogućava pripremu različitih ekonomskih scenarija, simuliranje potencijalne realizacije projekata i reformskih mjera u okviru pojedinačnih sektorskih politika, te procjenu uticaja strukturnih reformi na crnogorsku ekonomiju.

Pored ovog modela, koristi se i prethodno razvijeni makroekonomski model Crne Gore (MMCG), koji se uglavnom primjenjuje za simulaciju alternativnih ekonomskih scenarija, odnosno scenarija nižeg ili višeg ekonomskog rasta. Takođe, ovaj model se koristi za analizu potencijalnih eksternih šokova, poput onih vezanih za turizam i investicije, omogućavajući pripremu alternativnih scenarija ekonomskog rasta.

Međutim, u pripremi makroekonomskih projekcija, postoji i niz izazova, koje je, u narednom periodu, potrebno otkloniti. Naime, makroekonomski modeli koji se koriste uglavnom su fokusirani na srednjoročni period i omogućavaju generalnu procjenu uticaja strukturnih reformi, ali ne pružaju detaljne analize pojedinačnih sektora, poput poljoprivrede, efekata zelene tranzicije i sl. Pored toga, prisutan je i nedostatak kadrovskih kapaciteta, kako u pogledu broja, tako i strukture, imajući u vidu da ekonomsko modeliranje zahtijeva specifična ekspertiska znanja.

Imajući u vidu navedeno, kontinuirano se radi na razvoju novih makroekonomskih alata, uključujući *nowcasting* model za inflaciju i makro-strukturni model, koji će omogućiti preciznije i sveobuhvatnije ekonomske analize.

Takođe, u toku 2024. godine, u Direktoratu za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije su, u cilju unaprjeđenja kapaciteta zaposlenih, realizovane tri obuke:

- "Osnovi ekonometrije", u okviru programa Svjetske banke "Strengthening Fiscal Governance in the Western Balkans 2023-2026";
- "Obuka makro-strukturnog modela" i
- Online obuka o nowcasting-u, u sklopu projekta "Jačanje fiskalnog upravljanja" koji finansira Evropska unija, a sprovodi Svjetska banka.

Reforma sektora privrednih društava u većinskom vlasništvu države: Ministarstvo finansija kao organ odgovoran za praćenje privrednih društava u većinskom vlasništvu države godišnje finansijske iskaze pribavlja sa sajta Poreske uprave, u skladu sa odredbama Zakona o računovodstvu, i samim tim, u mogućnosti je pratiti „ex post“ finansijske implikacije na centralni budžet. Istovremeno, kroz dio stalnog monitoringa poslovanja tokom godine, privredna društva na zahtjev Ministarstva finansija dijele neophodne informacije i podatke potrebne za praćenje i analizu finansijskog stanja u privrednim društvima. Međutim, Ministarstvo finansija tokom godine ne dobija od privrednih društava ni kvartalne, ni polugodišnje finansijske iskaze, niti je ova obaveza zakonom propisana. Pored navedenog, Ministarstvu finansija privredna društva uglavnom ne dostavljaju godišnje finansijske planove, stoga je pravovremeno („ex ante“) identifikovanje fiskalnih rizika onemogućeno ili nepotpuno.

U okviru Vladinih finansijskih izvještaja ili dokumenata, kao što su Smjernice za makroekonomske i fiskalne politike, PER, Izvještaj o javnom dugu, nema dovoljno informacija o fiskalnim rizicima. Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike, koje se donose shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, dat je pregled potencijalnih fiskalnih rizika, međutim godinama izostaje njihova kvantifikacija sa prijedlogom mjera za njihovo prevazilaženje. Istovremeno se kroz godišnje Programe ekonomskih reformi, pored osnovnog scenarija, utvrđuje i alternativni makroekonomski i fiskalni scenario koji predviđa potencijalnu materijalizaciju jednog od prepoznatih rizika iz spoljašnjeg ili unutrašnjeg okruženja sa potencijalnim implikacijama. Međutim, do sada nije rađen scenario koji bi predviđao materijalizaciju nekog rizika koji bi proizilazio iz poslovanja sektora državnih preduzeća, iako je u praksi bilo slučajeva aktiviranja državnih garancija ili preuzimanja dugova za pojedina državna preduzeća.

Prema PEFA izvještaju, Vladina dokumenta sadrže određene analize rizika, ali nijedan od njih ne sadrži sveobuhvatnu procjenu rizika sa povezanim fiskalnim implikacijama, kvantifikaciju potencijalnih efekata preliivanja na budžet, fiskalne rizike garancija i procjene potencijalnih obaveza (kao što su JPP, osiguranje depozita i tekući sporovi).

Praćenje i javno objavljivanje Izjave o fiskalnim rizicima državnih preduzeća u skladu je sa MMF-ovim Kodeksom fiskalne transparentnosti koji predstavlja standard koji treba da primjenjuju sve članice MMF-a. Stoga je Ministarstvo finansija u periodu 2022-2024. obezbijedilo tehničku pomoć i sa MMF-om pokrenulo inicijativu „Snaženje nadzora nad preduzećima u državnom vlasništvu“. Zaključno sa julom 2024. godine, održane su četiri misije na daljinu, koje su bile od neprocjenjivog značaja za dalju gradnju ekonomsko analitičkih kapaciteta Ministarstva finansija. Razvijen je Alat za procjenu ekonomskog stanja preduzeća u državnom vlasništvu (SOE HCT) sa jasno utvrđenom Metodologijom za sprovođenje ocjene fiskalnog rizika, koju je neophodno dalje unaprjeđivati tj. prilagođavati kontekstu crnogorske ekonomije. Pored navedenog, održani su online sastanci sa po deset ključnih privrednih društava i tom prilikom analizirani su finansijski iskazi za 2021, 2022 i 2023. godinu, uz sagledavanje budućih reformskih i investicionih aktivnosti koje bi imale (pozitivne ili negativne) efekte na poslovanje privrednih društava, i posljedično, imale uticaja na centralni budžet. Tokom jeseni 2024. Ministarstvo finansija je samostalno održalo godišnje sastanke sa 13 privrednih društava/javnih preduzeća. U skladu sa preporukama MMF-a u planu je da održavanje godišnjih sastanka

postane kontinuirana praksa u budućnosti. Pripremljene su pojedinačne analize poslovanja za 15 privrednih društava koja su ocijenjena kategorijom visokog fiskalnog rizika (kategorije 4 i 5). Pripremljen je Nacrt analize ključnih agregatnih rezultata sektora državnih preduzeća zaključno sa 2023. godinom, sa nacrtom Izjave o fiskalnim rizicima koja se nalazi se u završnoj fazi pripreme.

Paralelno sa navedenim aktivnostima, Ministarstvo finansija je tokom 2023. godine otpočelo kompletnu reformu sektora državnih preduzeća. U tom smislu ostvareni su prvi koraci ka napretku u ovoj reformi. Na sajtu Ministarstva finansija objavljen je prvi Registar privrednih društava i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu države za ukupno 50 pravnih lica. U planu je kontinuirano godišnje ažuriranje ovog registra, kao i njegovo vizuelno unaprijeđenje. Pored navedenog, Vlada je u julu usvojila Analizu regulatornog i institucionalnog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države, kojom je predstavljeno dijagnostičko stanje u ovoj oblasti, sa identifikacijom ključnih nedostataka i predviđanjem daljeg pravca akcije. Preduzete su i druge brojne aktivnosti sa ciljem sprovođenja ove reforme, čime se stvaraju osnovni preduslovi za nesmetano, kontinuirano i pravovremeno praćenje fiskalnih rizika državnih preduzeća.

II-1.2 Unaprijeđenje srednjeročnog planiranja budžeta

Značajna dostignuća u proteklom periodu uključuju postepeno uvođenje programskog budžetiranja i srednjoročnog budžetskog okvira (SBO), koji uključuje pripremu novih predloga politika u skladu sa posebnim uputstvima koje je izdalo Ministarstvo finansija kroz Budžetske cirkulare za izradu godišnjeg budžeta.

SBO zakonodavstvo: Ove reforme su podržane usvajanjem podzakonskih akata i izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (ZBFO). Vlada Crne Gore je u februaru 2020. godine usvojila Koncept, kojim je prezentovana mapa puta za reformu programskog budžetiranja, uključujući preporuke za izmjene i dopune budžetskih regulativa.

Srednjoročni budžetski okvir: U skladu sa ZBFO, Vlada Crne Gore svake godine usvaja Smjernice makroekonomske i fiskalne politike, kao dio procesa pripreme budžeta. Smjernice su zasnovane na Fiskalnoj strategiji Crne Gore i obuhvataju trogodišnje makroekonomske i fiskalne projekcije, ciljeve ekonomske i fiskalne politike, srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir za trogodišnji period, uključujući limite potrošnje po potrošačkim jedinicama prvog nivoa, kao i prema svim klasifikacijama programske strukture. Projekcije prihoda i rashoda date su kako u okviru Smjernica makroekonomske i fiskalne politike, tako i u sklopu Godišnjeg zakona o budžetu.

Program ekonomskih reformi (PER): Smjernice makroekonomske i fiskalne politike i Godišnji zakon o budžetu, takođe, pružaju fiskalnu osnovu prilikom pripreme PER, koji se godišnje podnosi Evropskoj komisiji. PER sadrži srednjoročne makroekonomske projekcije i budžetske planove za naredne tri godine. Vlada Crne Gore je na sjednici od 12.01.2024. godine donjela PER za period 2024-2026. godina¹² koji predstavlja instrument za planiranje ekonomske politike i upravljanje reformama, koje imaju za cilj održavanje makroekonomske stabilnosti, jačanje konkurentnosti i poboljšanje uslova za inkluzivni rast. Takođe, PER je značajan instrument u okviru pregovora Crne Gore o pristupanju EU u oblasti ispunjavanja Kopenhaških ekonomskih kriterijuma.

Limiti potrošnje: Smjernice makroekonomske i fiskalne politike obuhvataju **Srednjoročni fiskalni okvir (SFO)**, kao i **Srednjoročni budžetski okvir (SBO)** sa limitima potrošnje za potrošačke jedinice, odnosno korisnike

¹² Program ekonomskih reformi Crne Gore 2024 - 2026. (www.gov.me)

državnog budžeta i predstavljaju osnovu za izradu godišnjeg zakona o budžetu za narednu fiskalnu godinu, sa indikativnim projekcijama za naredne dvije fiskalne godine.

Strateško planiranje: U toku su aktivnosti usmjerene na bolje povezivanje strateškog planiranja i SBO. Institucionalni i regulatorni okvir za strateško planiranje na nivou državne uprave značajno je unaprijeđen donošenjem Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata 2018. godine i Metodologije razvijanja, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. S aspekta srednjoročnih planova Vlade i ministarstva, neophodno je unaprijediti Metodologiju za srednjoročno planiranje rada Vlade i ministarstava, kako bi se osigurala bolja usklađenost srednjoročnih planova sa programskim budžetom, uspostavila bolja uvezanost procesa izrade planova sa budžetskim procesom i unaprijedila koordinacija institucija Vlade Crne Gore u procesu srednjoročnog planiranja. Veza između SBO-a i Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore (SRPR) mogla bi se ojačati usklađivanjem procesa za formulaciju SRPR i SBO. S tim u vezi, a kako bi se dodatno osnažila veza i olakšalo usklađivanje strateških planova sa programskim budžetom, potrebno je omogućiti komunikaciju između informacionog sistema za upravljanje budžetom (BMIS) i informacionog sistema za strateško planiranje (ISPI).

U kontekstu jačanja kapaciteta, u prethodnom periodu sprovedena je napredna obuka trenera-budžetskih analitičara za unaprijeđenje primjene programskog budžetiranja i srednjoročnog budžetskog okvira. Obuka se u kontinuitetu sprovodi u cilju efikasnije izrade srednjoročnog budžetskog okvira i godišnjeg programskog budžeta – sa posebnim fokusom na poboljšanje programske strukture i opisa strateških i operativnih ciljeva, indikatora i ciljnih vrijednosti.

U cilju standardizacije procesa, izrađen je nacrt standardnih operativnih procedura (SOP), koje će koristiti potrošačke jedinice (prvog nivoa) za (i) pripremu zahtjeva za srednjoročni budžetski okvir, (ii) pripremu zahtjeva za budžet u programskom formatu i (iii) pripremu i podnošenje ili objavljivanje izvještaja o učinku budžeta.

Naime, veza između strategija i predloga politike potrošnje je slaba. Iako sektorske strategije i povezani akcioni planovi uključuju jasno definisane ciljeve, obračun troškova nije sistematski dostupan i povezani troškovi nisu sistemski uvezani sa programskim budžetom.

Kvalitet strateških dokumenata i izvještaja je značajno poboljšán, ali broj strategija je i dalje visok, a potrebno je poboljšanje u oblasti učinka i finansijskog izvještavanja. U dijelu finansijskog planiranja, potrebno je definisati jedinstvenu metodologiju obračuna troškova strateških dokumenata, pri čemu osnova obračuna troškova mora biti zasnovana na unaprijed definisanim i standardizovanim jedinicama i njihovim finansijskim vrijednostima, kako bi se osigurala puna transparentnost i racionalnost u postupku budžetiranja aktivnosti iz strateških dokumenata i obezbjedili potrebni finansijski iskazi.

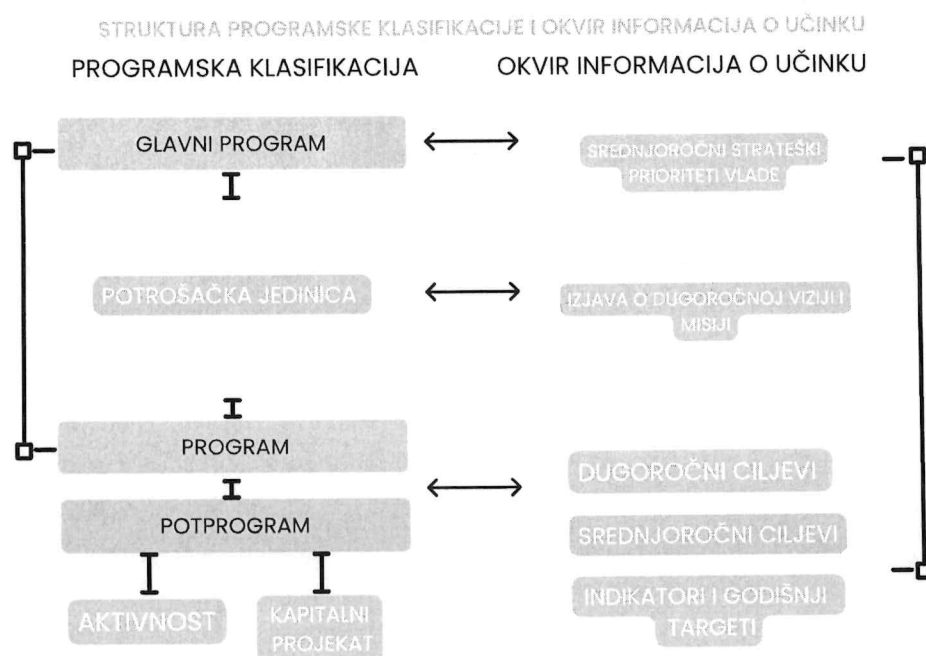
Anketa o otvorenom budžetu objavljena u maju 2024. daje Crnoj Gori ocjenu transparentnosti 48 (od 100), što ukazuje na nedovoljnu **budžetsku transparentnost u pojedinim segmentima**. I dalje postoje izazovi kada je riječ o razumijevanju dostupnih ključnih budžetskih dokumenata, te postoji potreba jačanja vidljivosti i prijemičovosti dostupnih podataka građanima i građankama.

II-1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na unaprijeđenje rodne dimenzije

Pravni okvir i metodologija: Razvoj programskog budžetiranja sproveden je izmjenom Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica¹³, usvojenom u oktobru 2020. godine. Isto tako, Priručnik za programsko budžetiranje Ministarstva finansija iz 2020. godine pruža uputstvo za formulisanje srednjoročnih i godišnjih programskih ciljeva, kao i indikatora učinka, koje je distribuirano budžetskim korisnicima zajedno sa Budžetskim cirkularom za budžet.

Nova budžetska klasifikacija je usvojena i primijenjena za budžet za 2021. godinu, uključujući informacije o učinku i u kontinuitetu se unapređuje. Ima četiri nivoa: Glavni program (po sektorima), program, potprogram; i aktivnosti, odnosno kapitalni projekat. Takođe, organizaciona budžetska klasifikacija se redovno ažurira u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Unaprijeđenjem informacionog sistema za planiranje budžeta (BMIS), svim potrošačkim jedinicama budžeta Crne Gore omogućeno je elektronsko podnošenje zahtjeva za budžetska sredstva za narednu godinu, u skladu sa rokovima propisanim budžetskim cirkularom. Budžetski cirkular, dostavljen od strane Ministarstva finansija, sadrži rokove za unos zahtjeva, te obavještenja o usvojenim Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike. Nadalje, budžetski cirkular sadrži i definisane budžetske limite za predstojeći period. Struktura programske klasifikacije i propratnih informacija o učinku, koji su prezentovani u godišnjem zakonu o budžetu, data je na narednom grafiku.



Fleksibilnost budžeta postoji i definisana je zakonom. Naime, ZBFO uključuje mehanizam koji omogućava preraspodjelu/preusmjeravanje sredstava po pojedinim izdacima, programima, potprogramima, aktivnostima i projektima. Implementirana prilagođavanja programske klasifikacije omogućavaju bolje planiranje budžetskih sredstava, te navedena fleksibilnost ispunjava svoju funkciju.

¹³ Predlog odluke o izmjenama i dopuni Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica (www.gov.me)

Proces obučavanja svih potrošačkih jedinica o programskom budžetiranju se sprovodi u kontinuitetu, uz aktivnu komunikaciju između budžetskih analitičara i korisnika budžeta. Kvalitet podataka, koji se koriste u okviru programskog budžeta, kontinuirano se unapređuje. Iako su ostvareni značajni rezultati u ovom segmentu, postoji prostor za dalje unapređenje, na čemu se radi u kontinuitetu i intenzivno će se raditi i u narednom periodu.

U skladu sa izmijenjenom Odlukom o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, definisani su ciljevi, rezultati i indikatori učinka za sve programe. Informacioni sistem za upravljanje budžeta - BMIS koristi se za pripremu godišnjeg Zakona o budžetu na 4. nivou programske strukture.

Periodični i godišnji izvještaji o izvršenju programskog budžeta trenutno uključuju ciljeve i indikatore učinka. Izazovi koji ostaju u fokusu uključuju dalji razvoj sistema programskog budžetiranja, kao i osiguranje dostupnosti kvalitetnih i pouzdanih informacija.

Rodno odgovorno budžetiranje:

U domenu programskog budžeta rodno odgovorno budžetiranje podrazumijeva uključivanje rodne perspektive u sve nivoe budžetske programske strukture, kao i veće usmjeravanje budžetskih sredstava na one budžetske rashode kojima se promovise rodna ravnopravnost. U Izvještaju za Crnu Goru za 2024. godinu navodi se da je Crna Gora ostvarila dalji napredak u oblasti rodno odgovornog budžetiranja, ali da isto još uvijek nije integrisano u pravni okvir, te da napori u ovoj oblasti tek treba da donesu konkretne rezultate.

U okviru reformi koje se odnose na primjenu programskog budžeta, rodno odgovorno budžetiranje je propisano Uputstvom za pripremu srednjoročnog budžetskog okvira, Uputstvom za pripremu budžeta za narednu fiskalnu godinu, kao i odgovarajućim smjernicama: Priručnikom za programski budžet, Priručnikom za srednjoročni budžetski okvir, Priručnikom za rodno odgovorno budžetiranje i Smjernicama za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta, a sva dokumenta dostupna su budžetskim korisnicima kroz sistem za upravljanje budžetom (BMIS). U skladu sa priručnicima i uputstvima, potrošačka jedinica, prilikom dostavljanja zahtjeva za budžet, ako sprovodi aktivnosti koje su rodno senzitivne, dostavlja informacije o rodnim ciljevima i indikatorima putem informacionog sistema za upravljanje budžetom, sa obrazloženjem načina na koji budžetski programi (potprogrami i/ili aktivnosti/projekti) doprinose smanjenju rodni razlika i poboljšanju položaja ranjivih grupa u društvu. Kroz Priručnik o programskom budžetu i Smjernice za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta, date su instrukcije za praćenje realizacije programa, potprograma i/ili aktivnosti i projekata (monitoring) koje treba sprovoditi redovno i u skladu sa unaprijed utvrđenim objektivnim indikatorima, dok procedure na osnovu kojih bi se vršila evaluacija nijesu definisane. U saradnji sa OEBS-om radi se na pripremi priručnika za evaluaciju rodno odgovornog budžetiranja.

Kada je u pitanju kvantifikacija sredstava, aktivnosti koje prilikom sprovođenja imaju integrisanu rodnu dimenziju i u okviru kojih se rod smatra začajnim za postizanje postavljenih ciljeva, sredstva se opredjeljuju u kumulativnim iznosima za određenu aktivnost, pa u okviru programske klasifikacije nije uvijek moguće kvantifikovati precizan iznos sredstava koji se opredjeljuje za jedan segment aktivnosti koji se bavi samo rodnom dimezijom, imajući u vidu da čini integralni dio ukupne aktivnosti. Međutim, u BMIS sistemu je omogućeno da svaka potrošačka jedinica budžeta koja je u okviru svojih aktivnosti prepoznala rodnu dimenziju, može ukazati na efekte koji su ostvareni na ovom polju i to prilikom izvještavanja o izvršenju programskog budžeta u dijelu postignutih ciljeva.

Ministarstvo finansija u kontinuitetu preduzima mjere na unaprijeđenju rodno budžeta, kroz uspostavljanje normativnog okvira, unaprijeđenje informacionog sistema i kroz jačanje kadrovskih kapaciteta zaduženih za implementaciju rodno odgovornog budžetiranja.

Ministarstvo priprema izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji će sadržati odredbe za rodno budžetiranje u skladu sa najboljim praksama Evropske unije. U saradnji sa Sekretarijatom Savjeta za konkurentnost i OEBS-om, Ministarstvo finansija je tokom aprila mjeseca 2024. godine predstavilo Detaljni plan uvođenja rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenja budžeta većem broju zainteresovanih strana, a koji ima za cilj implementaciju aktivnosti kojima će se ispoštovati preporuke Državne revizorske institucije iz konačnog izvještaja o Uspješnosti sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori, a odnose se na:

- ❖ Izmjene zakonodavnog okvira sa ciljem primjene ROB-a;
- ❖ Dalju izgradnju kapaciteta Ministarstva finansija i bužetskih korisnika u oblasti ROB-a i
- ❖ Unaprjeđenje informacionog sistema za upravljanje budžetom (BMIS) u smislu planiranja i praćenja troškova javnih rashoda za poboljšanje rodne ravnopravnosti.

Ministarstvo finansija je tokom jula i septembra 2024. godine realizovalo aktivnosti iz Detaljnog plana koje se odnose na kontinuiranu obuku analitičara/ki i službenika/ca u ministarstvima.

Kroz unaprijeđenje sistema za upravljanje budžetom (BMIS) tehnički je poboljšan izvještaj o rodnim aktivnostima.

II-1.4 Unaprijeđenje upravljanja javnim investicijama

Zakonodavstvo: Okvir upravljanja javnim investicijama propisan je Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Službeni list CG", br. 125/23) i Odlukom o izradi kapitalnog budžeta ("Sl. list CG", br. 36/2024).

Navedenom Odlukom su definisane sve faze ciklusa javnih investicija (priprema, izbor, implementacija i praćenje). Jasno su definisani osnovni uslovi koje svaki kandidovani projekat mora ispuniti da bi bio predmet evaluacije, kao prava i obaveze Komisije za ocjenjivanje kapitalnih projekata. Uvedena je nova metodologija za izbor novih kapitalnih projekata koji će se uključiti u budžet, na osnovu osnovnih i dopunskih kriterijuma, kojom je više bodova predviđeno za „zrele projekte“ (riješena eksproprijacija i izrađen i revidovan glavni projekat) i projekte koji se realizuju u manje razvijenim opštinama iz sjeverne regije.

Planiranje: Kapitalni budžet se formuliše kao dio procedure pripreme budžeta definisane ZBFO-om, ali proces kapitalnog budžetiranja teče paralelno sa procesom pripreme tekućeg budžeta, na osnovu posebnog budžetskog cirkulara koje Ministarstvo finansija dostavlja potrošačkim jedinicama do kraja januara tekuće godine za kandidovanje projekata za finansiranje iz Kapitalnog budžeta naredne fiskalne godine. Od 2021. godine, uvođenjem programskog budžetiranja, kapitalni projekti su planirani na trogodišnjem nivou, a u obrazloženju Zakona o budžetu sadržan je spisak svih investicionih projekata koji će se realizovati tokom godine, kao i informacije o periodu realizacije za višegodišnje projekte i procijenjene troškove ukupnih investicija, višegodišnjim obavezama, ciljevima i indikatorima učinka. Proces planiranja javnih investicija u okviru državnog budžeta je u nadležnosti Ministarstva finansija.

Procjena/selekcija: Predlog kapitalnog budžeta priprema se na osnovu zahtjeva potrošačkih jedinica i lokalnih samouprava, u skladu sa Odlukom o izradi kapitalnog budžeta. Proces određivanja prioriteta novih projekata vrši Komisija za ocjenu projekata, koja na osnovu utvrđenih kriterijuma iz Odluke vrši ocjenjivanje projekata koji ispunjavaju osnovne uslove. Vlada na godišnjem nivou donosi rješenje o imenovanju Komisije,

koja sa Liste prioriternih projekata donosi konačnu ocjenu i odluku o izboru prioriternih projekata za finansiranje iz kapitalnog budžeta države.

Za implementaciju kapitalnih projekata zadužene su Uprava za kapitalne projekte i Uprava za saobraćaj, dok nad njima nadzor vrše resorna ministarstva. Kapitalni projekti se evidentiraju u Informacionom sistemu za upravljanje budžetom (BMIS) u okviru kojeg su u toku 2024. godine pokrenute procedure od strane Ministarstva finansija na uspostavljanju javnog registra kapitalnih projekata.

Dodatno, Vlada je u januaru 2024. godine obrazovala Savjet za javne investicije, kojim predsjedava premijer, čime je uspostavljen institucionalni okvir za efikasniju koordinaciju i realizaciju aktivnosti u dijelu kapitalnih projekata i drugih projekata infratrakturnog razvoja. Takođe Ministarstvo finansija je novom sistematizacijom, koja je usvojena u decembru 2023. godine, oformilo poseban Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, koji se isključivo bavi unaprijeđenjem politika upravljanja svim javnim investicijama, kako kapitalnih projekata koji se finansiraju iz javnih sredstava, tako i projekata javno-privatnog partnerstva.

Praćenje i izvještavanje: U 2024. godini nadogradnjom BMIS-a omogućeno je implementacionim jedinicama da na mjesečnom nivou unose realizovane aktivnosti za svaki projekat pojedinačno. Po prvi put od 2024. godine je uvedeno obavezno „Kvartalno izvještavanje o izvršenju Kapitalnog budžeta“, koje priprema Ministarstvo finansija shodno podacima iz Registra kapitalnih projekata (BMIS) i stanju plaćenih sredstava iz SAP-a, a koje usvaja Vlada CG i dostavlja Skupštini na dalje upoznavanje i razmatranje.

Obuka: Uz podršku IPA TA projekta, u junu 2021. godine održana je obuka o kapitalnom budžetu za predstavnike Ministarstva finansija, Uprave za saobraćaj i Uprave za kapitalne projekte, kao i za predstavnike odabranih ministarstava i opština.

Uz tehničku i konsultantsku podršku međunarodnih partnera u 2024. godini održane su dvije obuke, jedna prezentacija i jedna panel diskusija na temu javno-privatnog partnerstva za pojedine predstavnike opština i drugih javnih investicija u cilju boljeg upoznavanja i približavanja alternativnih modela finansiranja projekata za pružanje kvalitetnije i bolje javne usluge.

PEFA Izvještaj iz 2019. godine identifikovao je nekoliko izazova u oblasti upravljanja javnim investicijama. Naime, nepostojanje nacionalne smjernice za obavljanje ekonomske analize investicionih projekata, kao ni formalne procedure koje regulišu izbor investicionih projekata od strane Komisije za utvrđivanje liste prioriteta kapitalnih projekata ili dokumentacije o izvršenoj prioritizaciji. U pogledu obračuna troškova investicionih projekata, Zakon o budžetu sadrži samo zbirne planirane troškove za određene kapitalne projekte, a takođe, nije razvijen uvid u kapitalne ili tekuće troškove koji će nastati u narednim godinama nakon završetka kapitalnog projekta. Nepostojanje sveobuhvatnog obračuna troškova ograničava obim praćenja investicionih projekata u pogledu prekoračenja troškova i kašnjenja u implementaciji, što dovodi do pojave potencijalnih nedostajućih sredstava za realizaciju projekata, što otežava izračunavanje raspoloživog fiskalnog prostora dostupnog za finansiranje novih kapitalnih projekata.

Ministarstvo finansija je, uz tehničku podršku Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), iniciralo izradu Procjene upravljanja javnim investicijama (PIMA), čiji je cilj da pruži detaljan pregled stanja sistema upravljanja javnim investicijama i identifikuje reformske prioritete i maksimizuje povrat na uloženi javni kapital. Misija je održana u periodu od 16. juna 2021. godine do 12. jula 2021. godine, na osnovu koje je izrađen Izvještaj sa preporukama i Akcionim planom. U oktobru je misija MMF-a revizija tokom boravka u Podgorici izvršila reviziju napretka unaprijeđenja upravljanja javnim investicijama i kapitalnog budžetiranja, nakon PIMA ocjene iz 2021.

Revizija napretka nakon implementacije PIMA preporuka iz 2021. godine utvrdila je da su nadležni organi u minulom trogodišnjem periodu ojačali propise i smjernice za izbor i monitoring projekata, ali nije bilo značajnog napretka u institucionalizaciji procjene/evaluacije projekata, koje se još uvijek priprema od strane eksternih konsultanata i to samo za određene velike projekte, uslijed nedostatka kapaciteta u Ministarstvu finansija za sprovođenje temeljni reviziju tih studija i podršku državnim subjektima u procjeni projekata. Ostvaren je i određeni napredak u srednjoročnom budžetiranju rashoda na nivou projekta, na način da Zakon o budžetu dozvoljava višegodišnje ugovore sve dok su u skladu sa ukupnim troškovima projekta odobrenim u budžetu. Naglašen je i značajan napredak u razvoju i sprovođenju sistema za praćenje projekata, kroz kvartalno izvještavanje o realizaciji, ali isključivo projekata koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta. Kao krucijalan nedostatak navedeno je nepostojanje smjernica koje definišu parametre koji bi se koristili u svim ekonomskim procjenama i daju preporuke u vezi sa strukturom i sadržajem procjene projekata, ali i nedostatak metodologije za kratkoročne ex-post evaluacije projekta, koja bi pružila informacije o pripremi i procjeni/evluaciji projekta, izradi projekta, procedurama ugovaranja, upravljanju projektom tokom sprovođenja i postizanju ciljeva projekta. Dodatno, pored svih napredaka u sprovođenju reformi kao značajan problem istaknuta je činjenica da se u Zakonu o budžetu svake godine nađu i određeni projekti koji nijesu prošli utvrđene porocedure, a koji se uglavnom pokažu kao nespremni za implementaciju (nemaju riješenu eksproprijaciju ili kompletiran glavni projekat).

II-1.5 Unaprijeđenje upravljanja javnim dugom

Reorganizacija u oblasti upravljanja javnim dugom započela je 2017. godine postepenim razdvajanjem poslovnih procesa, odražavajući operativne standarde za front office i back office koji postoje u finansijskom sektoru. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, koji je usvojila Vlada Crne Gore u avgustu 2022. godine, u sklopu Direktorata državnog trezora formirane su Direkcija za upravljanje dugom, analizu zaduženosti i odnose sa inostranstvom (front office) i Direkcija za upravljanje gotovinom, servisom duga, evidenciju državnog i javnog duga (back office).

Krajem 2023 godine, donijet je novi Pravilnik, kojim je osnovan novi direktorat nadležan za upravljanje javnim dugom. U okviru Direktorata za javni dug predviđeno je postojanje tri, umjesto dosadašnje dvije direkcije, odnosno Direkcija za upravljanje dugom, analizu zaduženosti i odnose sa inostranstvom (front office), Direkcija za upravljanje gotovinom, servisiranje duga, evidenciju državnog duga i javnog duga (back office) i Direkcija za upravljanje rizicima i finasijskim derivatima. Uvođenje nove Direkcije za rizike i finasijske derivate dio je kontinuiranog rada Ministarstva finansija na unaprijeđenju procesa upravljanja javnim dugom. Cilj je jačanje kapaciteta za prepoznavanje i upravljanje rizicima, kao i implementacija savremenih alata i strategija zaštite od rizika. Reorganizacija treba da doprinese efikasnijem upravljanju dugom, smanjenju troškova zaduživanja i jačanju usklađenosti sa najboljim međunarodnim standardima.

Prema PEFA izvještaju za 2019. godinu, prakse upravljanja dugom su generalno dobre. Ministarstvo finansija je tokom proteklog perioda u više navrata koristilo tehničku i stručnu podršku Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) radi unaprijeđenja upravljanja javnim dugom. Ova saradnja rezultirala je kreiranjem Srednjoročne strategije upravljanja javnim dugom za period 2018–2020. Obuke su takođe bile fokusirane i na pripremu i implementaciju emisija obveznica na međunarodnim tržištima, te korišćenje finasijskih derivate, kao i na razvoj domaćeg tržišta hartija od vrijednosti, što je bio glavni fokus obuke sprovedene početkom maja 2023. godine.

Početkom septembra 2024. godine, održana je tehnička misija MMF-a (Odjeljenje za tržište kapitala - MCM) sa fokusom na izradu nove Srednjoročne strategije upravljanja javnim dugom za period 2024-2027. Misija je

pružila precizne smjernice za unapređenje postojećeg okvira strategije sa posebnim naglaskom na upravljanje rizicima u vezi s javnim dugom i izvorima finansiranja. Zahvaljujući smjernicama i tehničkoj podršci MMF-a, u toku je finalizacija nove strategije, čije se usvajanje očekuje do kraja 2024. godine. Ova strategija će pružiti čvrst osnov za dalji razvoj upravljanja dugom, smanjenje rizika i optimizaciju troškova zaduživanja.

Transakcije duga (zaduživanje i servisiranje) se evidentiraju u SAP modulu koji je prilagođen potrebama upravljanja dugom Ministarstva finansija. Modul pruža osnovne analitičke i izvještajne karakteristike. Međutim, ovaj SAP modul za upravljanje dugom ocijenjen je kao djelimično neadekvatan u smislu izvještavanja. S tim u vezi, u 2022. godine izrađen je novi softver za upravljanje javnim dugom, koji je razvijen kao poseban modul u okviru informacionog sistema za upravljanje budžetom - BMIS. Uz podršku i konsultacije sa ekspertima, postavljena je testna verzija softvera, djelimično završena migracija podataka, a sprovodi se testiranje u cilju osiguranja njegove pouzdanosti i funkcionalnosti.

U prethodnim godinama, aktivnosti Ministarstva finansija bile su usmjerene na unaprijeđenje kvaliteta javnog duga, kroz sprovođenje mjera u cilju poboljšanja ključnih parametara poput prosječne ročnosti duga i troškova zaduživanja.

Istorijski, prosječna ročnost duga bilježila je trend rasta od 2017. do 2020. godine, kada je na kraju 2020. iznosila 6,9 godina. Međutim, od 2021. godine evidentna je promjena trenda. Na kraju 2021. godine prosječna ročnost duga skraćena je na 5,6 godina, dok je u 2022. godini dodatno smanjena na 4,9 godina. Na ovaj pad direktno je uticalo to što tokom 2021. i 2022. godine nije bilo zaključivanja novih kreditnih aranžmana. Na kraju 2023. godine, prosječna ročnost duga nastavila je trend pada i iznosila je 4 godine, što je rezultat smanjenog zaduživanja na duži rok, ali i redovne otplate postojećih obaveza.

Kada je riječ o troškovima zaduživanja, realna ponderisana prosječna kamatna stopa pokazala je smanjenje na kraju 2021. godine, iznoseći 2,2%, što je pad od 0,5 procentnih poena u odnosu na kraj 2020. godine. Ovo smanjenje pripisuje se otplati skupih dugovanja iz prethodnih godina i zaključenju hedžing aranžmana povezanih s kreditnim aranžmanom sa Exim Kina bankom. Ipak, u 2022. godini došlo je do blagog povećanja troška zaduživanja, pri čemu je realna ponderisana prosječna kamatna stopa porasla na 2,3% usled rasta EURIBOR-a. Do kraja 2023. godine ovaj trend se intenzivirao, te je prosječna ponderisana kamatna stopa dostigla 3,3%, što predstavlja povećanje od 1,0 procentnog poena u odnosu na kraj 2022. godine. Glavni razlozi za ovo povećanje su rast EURIBOR-a i porast troškova zaduživanja uzrokovan kretanjima na međunarodnom finansijskom tržištu.

II-1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU

Završno mjerilo u poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe zahtijeva povećanje administrativnih kapaciteta i usvajanje akcionog plana za uvođenje procedura za izračunavanje, predviđanje, obračun, prikupljanje, plaćanje, kontrolu i izvještavanje EU o sopstvenim sredstvima počevši od pristupanja Crne Gore.

Vlada Crne Gore, na sjednici od 4. aprila 2019. godine usvojila je Informaciju o ispunjavanju obaveza definisanih kroz pregovaračko poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, kao i Akcioni plan za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava Evropske unije u Crnoj Gori sa definisanim obavezama institucija nosioca aktivnosti za ispunjavanje mjera iz Akcionog plana.

Ključni doprinos u realizaciji Akcionog plana imalo je sprovođenje Projekta „Uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori“, finansiranog od strane Evropske unije.

Unaprijeđenje sistema sopstvenih sredstava, u okviru aktivnosti Projekta, sprovedeno je kroz paralelni razvoj tri komponente:

- Prva komponenta se odnosila na razvoj kapaciteta u institucijama nosiocima aktivnosti za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori, kroz jačanje administrativnih kapaciteta za pravilno planiranje, koordinaciju i obračun sopstvenih sredstava, kao i razmjenu iskustava sa državama članicama EU u oblasti sopstvenih sredstava.
- Druga komponenta je obuhvatala uspostavljanje procedura i jačanje institucionalnog okvira, što se ogleda u uspostavljanju procedura za otvaranje računa, procedura upravljanja, procedura u razvijanju sistema izvještavanja, kao i smjernice i metodologiju za obračun sopstvenih sredstava po vrstama.
- Treća komponenta je obuhvatala usklađivanje zakonodavstva u oblasti sopstvenih sredstava kroz analizu postojećeg zakonodavstva preporuke za unaprijeđenje zakonodavnog okvira.

Skupština Crne Gore je 28.02.2023. godine usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, ("Sl. list Crne Gore, broj 27/23), kojim je definisano poglavlje koje se odnosi na Sopstvena sredstva Evropske unije. Pomenutim odredbama kreiran je zakonski osnov za uplatu sredstava koja se godišnjim zakonom o budžetu planiraju i uplaćuju u budžet Evropske unije, u skladu sa propisima Evropske unije o sistemu sopstvenih sredstava.

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Vlada je na sjednici od 6. jula 2023. godine usvojila Uredbu o bližem postupku planiranja sredstava koje Crna Gora uplaćuje u budžet Evropske unije kojom je definisan postupak planiranja, obračuna, plaćanja i izvještavanja o sredstvima koje Crna Gora uplaćuje u budžet Evropske unije na način da nadležni organi dostavljaju Ministarstvu finansija plan sopstvenih sredstava Evropske unije za svaku od vrsta sopstvenih sredstava, a u okviru svojih nadležnosti.

U skladu sa Uredbom donijete su Smjernice za upravljanje sopstvenim sredstvima Evropske Unije u Crnoj Gori i Lista nadležnih organa koja sadrži pregled svih obaveza, procedura, odgovornih institucija, pregled aktuelne regulative EU i forme izveštaja koji se šalju Evropskoj komisiji tokom postupka izvještavanja. Pripremljen je Nacrt Uputstva o priznavanju i otpisu nenaplativih carina, posebnih, antidampinških, kompenzacionih dažbina, kamata i kazni, a pripremljene su i Smjernice za naknadnu kontrolu, za sredstva za koja ne postoji obezbjeđenje ili druga garancija za plaćanje carinskog duga i koju treba evidentirati na računu B, a u skladu sa Carinskim zakonom EU.

Izrađene su Smjernice za izradu i pripremu podzakonskih akata koji regulišu naplatu dugovanja za pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i za uspostavljanje procedura za otpis nenaplativog carinskog duga. Implementaciju ovih akata realizovaće Uprava carina u saradnji sa Ministarstvom finansija.

Neophodno je izvršiti nadogradnju IT sistema Uprave carina za potrebe pravilnog proračuna i izvještavanja u dijelu tradicionalnih sopstvenih sredstava EU, što je predviđeno Poslovnom strategijom Uprave carina 2024-2026.

Takođe, potrebno je izvršiti nadogradnju IT sistema Poreske uprave za potrebe proračuna i izvještavanja u dijelu sopstvenih sredstava EU iz PDV-a, što je u skladu sa Reformom poreske administracije i implementacijom novog IRMS.

Kada je riječ o sredstvima iz bruto nacionalnog dohotka, BDP Crne Gore se obračunava prema Metodologiji Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA) iz 2010. godine. Podaci o bruto nacionalnom

prihodu (GNI) dostupni su od 2010. godine, a objavljuju se na sajtu MONSTAT-a. Takođe, dostupni su metapodaci, kao i godišnji izveštaji o kvalitetu. Podaci se redovno prenose u Eurostat, koristeći SDMX infrastrukturu, putem Edamis portala.

Podaci nacionalnih računa uključuju i obračun neobuhvaćene ekonomije. U skladu sa Priručnikom za mjerenje neobuhvaćene ekonomije, definisanim od strane OECD, i Priručnikom Eurostata za kompilaciju statistike za nelegalne ekonomske aktivnosti u nacionalnim računima i platnom bilansu, identifikuju se neophodni izvori podataka i definišu odgovarajuće metode za procjenu neobuhvaćene ekonomije.

Proizvodnja statistike nacionalnih računa je definisana Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike (Službeni list br. 018/12 i 047/19). U toku je izmjena Zakona u dijelu prelaska nadležnosti za proizvodnju statistike državnih finansija sa Ministarstva finansija na Upravu za statistiku.

II-1.7 Poboljšanje zvanične statistike

U prethodnom periodu postignut je visok nivo metodološke usklađenosti svih istraživanja statističkog sistema Crne Gore sa pravnom tekovinom EU iz oblasti zvanične statistike, a koja dalje doprinose inputima za obračun makroekonomskih podataka u skladu sa ESA metodologijom

Pregovori u okviru Poglavlja 18 – Statistika, obuhvataju usklađivanje crnogorskih pravnih propisa s pravnom tekovinom EU iz oblasti zvanične statistike, koju čini približno 350 regulativa, direktiva i preporuka. Pregovaračko poglavlje 18, koje se odnosi na oblast zvanične statistike povezano je i sa drugim poglavljima, a posebno sa aspekta ispunjavanja završnih mjerila, a posebno sa poglavljem 17 – Ekonomska i monetarna unija. Izazovi koje nosi zatvaranje Poglavlja 18 - Statistika i Poglavlja 17 - Ekonomska i monetarna unija odnose se na proizvodnju statistike državnih finansija (GFS/EDP).

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2023. godinu, obezbijedjena su sredstva za realizaciju planiranih aktivnosti vezanih za Popis stanovništva, domaćinstava i stanova, kao i za redovne statističke aktivnosti.

Takođe, usvojen je Zakon o Popisu stanovništva, domaćinstava i stanova ("Službeni list Crne Gore", br. 140/22 od 16.12.2022, 105/23 od 28.11.2023), i Uprava za statistiku je, u periodu od 3. do 30. decembra 2023. godine realizovala Popis stanovništva, domaćinstava i stanova, tradicionalnim metodom.

Zakon o popisu poljoprivrede za 2024. godinu, usvojen je od strane Skupštine Crne Gore 28. saziva na Šestoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2024. godini, dana 31. jula 2024. godine.

Kada je u pitanju napredak ostvaren u poglavlju 18, u izvještajima o napretku evidentiran je napredak i ocijenjeno je kao umjereno pripremljeno za oblast statistike. Takođe, evidentirana je realizacija popisivanja i proizvodne faze pripreme podataka Popisa. Preduzete su mjere za jačanje Uprave za statistiku Crne Gore (MONSTAT), ali i dalje ostaju izazovi sa ljudskim resursima i infrastrukturom.

Važno je istaći da je izvršena transmisija setova podataka u skladu sa ESA 2010 Programom za transmisiju, i to tabela 1, 3, 5, 10 i 15-16 koje su ujedno definisane kroz prvo mjerilo za zatvaranje Poglavlja 18.

S tim u vezi, podaci glavnih agregata nacionalnih računa dostigli su značajni napredak uz preporuku koja se odnosi na objavljivanje svih podataka nacionalnih računa prilikom transmisije Eurostatu.

Kada su u pitanju ključni izazovi koji se prepoznaju u poglavlju 18 - Statistika, isti su jasno naznačeni u Izvještajima EU o napretku, koji se u Izvještaju za 2023.godinu (citirano) a odnose se na:

1) započeti redovnu proizvodnju i dostavljanje Eurostatu: (i) statistike državnih finansija, koja se može objavljivati; i (ii) pravilno popunjene tabele za proceduru prekomjernog deficita;

2) jačanje ljudskih, prostornih i finansijskih Kapaciteta Uprave za statistiku, kako bi mogao u potpunosti ispuniti svoje obaveze i zadržati stručno osoblje;

3) sprovesti popis poljoprivrede i objaviti rezultate nacionalnog popisa stanovništva i stanova, u skladu sa zahtjevima i preporukama EU.

Aktivnosti koje se tiču implementacije ESA 2010 metodologije u statistici državnih finansija su nastavljene shodno evropskim standardima kvaliteta u proizvodnji zvaničnih statističkih podataka, te su u skladu sa tim izvršene određene organizacione aktivnosti za transfer nadležnosti statistike državnih finansija (GFS/EDP statistike), sa trenutno nadležnog Ministarstva finansija na Upravu za statistiku. Izmjenama i dopunama Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike, Uprava za statistiku će preuzeti proizvodnju rezultata zvanične statistike u vezi sa GFS/EDP. Jačanjem saradnje između institucija koje u djelokrugu svog rada prikupljaju i objavljuju makroekonomske podatke primjenom ESA 2010 metodologije nastaviće se na proizvodnji nedostajućih podataka.

II-2 IZVRŠENJE BUDŽETA

II-2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda

Tri zaključna mjerila za poglavlje 16 – Porezi prvenstveno su usmjerena na (i) Usklađivanje sa zakonodavstvom EU u oblastima PDV-a, akciza i direktnih poreza; (ii) Poboljšanje administrativnih, infrastrukturnih i IT kapaciteta za naplatu i kontrolu poreza; i (iii) Napredak u razvoju svih IT sistema za poresku administraciju, uključujući i one koji se odnose na poresku saradnju i razmjenu informacija u oblasti oporezivanja. Aktivnosti na primjeni zajedničkog sistema PDV-a EU, a posebno implementaciji Sistema razmjene informacija o PDV-u (VIES) još uvijek nisu realizovane.

Naplata prihoda je održala stabilan rast u prethodnim godinama. U 2023. godini nastavljen je trend rasta naplate prihoda, pa je ista iznosila 20,70%, odnosno 243,3 miliona eura iznad planiranog. U 2024. godini za period januar-novembar ostvarena je naplata prihoda 10,08%, odnosno 124,8 miliona eura iznad plana za navedeni period.

Mobilizacija javnih prihoda je u prethodnom periodu prvenstveno ostvarena smanjenjem sive ekonomije, smanjenjem poreskih stopa i proširenjem poreske baze, poboljšanjem poreske obaveze i unaprijeđenjem poreskog sistema. Ove oblasti ostaju reformski prioriteti u narednim godinama.

Donošenjem Zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga i pratećih podzakonskih akata u avgustu 2019. godine, obezbijeđen je pravni osnov za implementaciju sistema e-fiskalizacije koji je obavezan za sve poreske obveznike i počeo je sa radom 1. januara 2021. godine. Poreska uprava u kontinuitetu prati regularnost poslovanja poreskih obveznika, kontrolama sveobuhvatnog knjigovodstva poreskih obveznika i provjerama pojedinih segmenata njihovog poslovanja. Za sve obveznike kod kojih se utvrdi neregularno poslovanje poreski inspektori/ke primjenjuju oštre kaznene mjere, od izricanja prekršajnih naloga do privremene zabrane obavljanja djelatnosti i zatvaranja objekata.

Poreski organ je upoznat sa činjenicom da neregistrovani privredni subjekti, odnosno subjekti koji rade bez odobrenja, posluju nelegalno, sakriveni od zakona i kontrole, izbegavajući plaćanje svih poreza i drugih dažbina - što čini njihove proizvode jeftinijim, ali i manje kvalitetnim i bezbjednim. Procjenu neprijavljenih prihoda je teško izvršiti, imajući u vidu da se ista odvija na privatnim posjedima lica. Jedan od prioriteta u radu Poreske uprave smanjenje broja obveznika koji posluju u sivoj zoni i proširivanje poreske osnovice, te da ista kontrole regularnosti poslovanja obveznika vrši do krajnjih granica svojih nadležnosti. Svako lice za koje se utvrdi da obavljanja neprijavljenju djelatnost, predmet je primjene kaznenih odredbi. Međutim, u skladu sa do sada važećom regulativom, postupci inspekcijaskog nadzora iz nadležnosti Poreske uprave,

nijesu se mogli sprovoditi na privatnom posjedu lica koja su predmet nadzora, bez prethodno pribavljenog sudskog naloga. Imajući u vidu da ovakva situacija ograničava efikasnost inspekcije u otkrivanju i sankcionisanju nelegalnog poslovanja, inicirane su izmjene Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim bi se omogućilo da inspekcija može da izvrši pregled u stambenom prostoru, u slučaju kada postoji indicija da se u njemu obavlja radnja prekršaja.

Vlada je na sjednici održanoj 03.08.2023. godine utvrdila novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave prihoda i carina. Najvažnije promjene su izvršene u skladu sa preporukama eksperata MMF-a i odnosile su se na centralizaciju poreske inspekcije. Poslovi inspekcijskog nadzora su do tada vršeni u okviru filijala za inspekcijski nadzor devet područnih jedinica, a novim Pravilnikom su organizovani u okviru Sektora za operativu u oblasti inspekcijskog nadzora – Odsjeka za inspekcijski nadzor. Odabir predmeta za kontrolu na osnovu procjene rizika je u nadležnosti Grupe za analizu rizika, odabir predmeta za kontrolu i izvještavanje. U decembru 2023. godine Vlada je donošenjem Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, izvršila razdvajanje Uprave prihoda i carina, odnosno formirala Poresku upravu i Upravu carina.

Vlada je na sjednici održanoj 21.12.2023. godine, donijela Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori 2024-2026. godine sa Akcionim planom. Program uključuje postojeće i nove mjere za suzbijanje neformalne ekonomije i pruža set kontrolnih i podsticajnih mjera, kako bi se sa jedne strane vršila efikasnija kontrola i spriječila neformalna ekonomija, a sa druge strane olakšalo poslovanje privredi. Akcionim planom su određeni rokovi za izmjenu zakonske regulative (Zakon o prekršajima, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o sprečavanju nelegalnog poslovanja).

U cilju smanjenja nivoa neformalne ekonomije u oblasti tržišta rada nastavljena je reforma izmjenama Zakona o radu i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, a u cilju širenje poreske osnovice, suzbijanja nelojalne konkurencije i jačanja prihodne strane budžeta izvršene su izmjene i dopune seta poreskih propisa koje će stupiti na snagu 1. januara 2025. godine, i to: Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakona o porezu na dobit pravnih lica i Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

Udio **poreskih neizmirenih obaveza** je značajno smanjen u odnosu na prethodne godine, zbog povećane naplate, i poboljšanog upravljanja poreskim obavezama uvedenim Zakonom o reprogramu poreskog potraživanja (2016.) kojim se predviđaju ugovori o reprogramu duga koji garantuju otpis poreskih kamata i troškova postupka poreskim dužnicima koji otplaćuju glavnicu u ratama. Trenutno veliki dio poreskih potraživanja duguju nesolventni ili neoperativni subjekti i nijesu naplativi, ali ih je teško otpisati prema važećem zakonodavstvu zbog proceduralnih prepreka.

U 2024. godini usvojen je Zakon o otpisu kamate na dospjele poreske obaveze, koji, uz ranije implementirani reprogram poreskih potraživanja, predstavlja jednu od mjera koju Ministarstvo finansija i Poreska uprava preduzimaju u cilju efikasnijeg upravljanja poreskim dugom, podsticanja urednijeg izmirivanja poreskih obaveza, i pružanja podrške poreskim obveznicima da, uprkos poteškoćama u poslovanju, izmire dospjele poreske obaveze shodno zakonu.

Nastavljen je rad na usklađivanju poreskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, kroz donošenje izmjena Zakona o porezu na dodatu vrijednost, Zakona o porezu na dobit pravnih lica, Zakona o poreskoj administraciji i Zakona o akcizama.

U oblasti administrativne saradnje i uzajamne pomoći, Crna Gora je 03. marta 2022. godine potpisala Multilateralni sporazum nadležnih organa o automatskoj razmjeni informacija o finansijskim računima, a 14. maja 2024. godine potpisan je Multilateralni sporazum nadležnih organa o razmjeni izvještaja po zemljama.

U izvještaju Evropske komisije o napretku za 2024. navedeno je da je Crna Gora umjereno pripremljena za carinsku uniju, te da je postigla određeni napredak, unaprijedivši pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitu i izmijenivši svoj zakonodavni okvir o pravima intelektualne svojine i kulturnim dobrima. Preporuke Komisije iz prošle godine su djelimično sprovedene i ostaju uglavnom važeće.

Uprava carina sprovodi svoju **Poslovnu strategiju 2024-2026.** koja definiše pet stubova: (i) Modernizacija i unaprijeđenje carinskih postupaka; (ii) Efikasna naplata prihoda; (iii) Zaštita društva i bezbjednost carinskog područja; (iv) Jačanje saradnje na nacionalnom i međunarodnom nivou; (v) Razvoj ljudskih resursa i poboljšanje uslova rada.

U oblasti olakšica u spoljnoj trgovini glavni strateški dokument je **Program trgovinskih olakšica 2024-2026 s okvirnim Akcionim planom** koji Uprava carina sprovodi zajedno sa drugim institucijama¹⁴. Opšti cilj programa je: poboljšana efikasnost i efektivnost sistema za olakšavanje trgovine kroz transparentne i pojednostavljene procedure, poboljšanu tehnološku infrastrukturu i unaprijeđenu međuagencijsku koordinaciju u cilju podrške ekonomskom rastu i usklađivanju sa međunarodnim standardima. Ovim Programom se identifikuju operativni ciljevi i aktivnosti čijom realizacijom će se omogućiti pojednostavljenje trgovinskih procesa, smanjenje administrativnih barijera i redukcija troškova privatnog sektora u obavljanju prekograničnih transakcija. Navedeni Program konsoliduje obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO, CEFTA dodatnog protokola 5 i pristupanja EU u pogledu olakšavanja trgovine.

Primjena novog Carinskog zakona („Sl. list CG”, broj 86/22) je počela 11.02.2023. godine. Novim Carinskim zakonom postignut je izuzetno visok nivo usaglašenosti sa Carinskim kodeksom EU-Regulativa EU 952/2013. Značajna novina u ovom Zakonu je definisanje odredbi koje se odnose na upotrebu tehnika elektronske obrade podataka, pomoću kojih će se vršiti razmjena informacija iz deklaracija, zahtjeva ili odluka, između carinskih organa, kao i između privrednih subjekata i carinskog organa. Za punu implementaciju novog Carinskog zakona potreban je razvoj novih i nadogradnja postojećih IT sistema. Nastavljeno je usaglašavanje podzakonskih carinskih propisa sa propisima EU i 2023. godine, usvojena Uredba o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti, koja je u najvećoj mjeri usaglašena s odredbama Delegirane regulative br. 2015/2446 i Implementacione regulative br. 2015/2447 EU. Vlada je 14. 12. 2023. godine, usvojila Uredbu o Carinskoj tarifi za 2024., kojom je izvršeno usklađivanje nomenklature carinske tarife sa Kombinovanom nomenklaturom Evropske unije za 2024. (Regulativa Komisije br. 2023/2364 od 26. septembra 2023).

U oblasti informacionih tehnologija, Uprava carina postepeno razvija svoje IT sisteme u skladu sa Višegodišnjim strateškim planom (MASP) Evropske komisije i Poslovnom strategijom Uprave carina 2024-2026.

Sistem akciza: Kroz realizaciju IPA projekata implementiran je elektronski sistem upravljanja akciznim markicama koji omogućava akciznim obveznicima automatsku komunikaciju sa Upravom, za potrebe izdavanja akciznih markica za obilježavanje duvanskih proizvoda i alkoholnih pića. Sistem za elektronsko upravljanje akciznim markicama povezan je sa nacionalnom aplikacijom za akcize, a stavljen je u rad u februaru 2021. godine. Uprava carina radi na finalizaciji projektnih zadataka za odobrene projekte iz IPA III programa za 2024 godinu - "Podrška Upravi prihoda i carina u nadogradnji i ustanovljavanju automatizovanog izvoznog sistema (AES) i uvoznog kontrolnog sistema (ICS2)" kao i EMCS sistema (Sistem kontrole kretanja akciznih proizvoda u odloženom režimu plaćanja).

Implementirane su **pojednostavljene procedure** carinjenja ekspresnih pošiljaka i stavljen je u funkciju aplikacija *eManifest*, koja omogućava prethodnu obradu pošiljaka prije njihovog dolaska. Kao nastavak ove aktivnosti Uprava carina je implementirala projekt "Podrška digitalizaciji trgovinskih procedura – uspostavljanje elektronskog sistema obrade podataka prije prispjeća robe za pošiljke u pomorskom i poštanskom saobraćaju", uz tehničku podršku Saveznog ministarstva za ekonomsku suradnju i razvoj Njemačke (GIZ).

U saradnji sa GIZ-om, uspješno je realizovan Projekat „Podrška regionalnoj ekonomskoj integraciji”, čiji je cilj unapređenje Dodatnog protokola 5, odnosno uzajamno priznavanje AEO programa, uzajamno priznavanje

¹ Program trgovinskih olakšica 2024-2026 s okvirnim Akcionim planom usvojen na sjednici Vlade Crne Gore održanoj 15. novembra 2024. godine

graničnih procedura i dokumentacije i integrisano upravljanje rizikom. U junu 2024. godine je uspješno završena AEO validaciona misija. Dobijanjem ovog statusa, koji predstavlja najviši stepen saradnje i partnerstva između carine i privrede, u skladu sa najvišim EU standardima, privredni subjekti sa statusom AEO su prepoznati kao sigurni partneri, čime su stekli pravo na korišćenje većeg broja pogodnosti u carinskom postupku.

Nacionalna primjena NCTS-a (Novi kompjuterizovani tranzitni sistem) na cijelom carinskom području Crne Gore otpočela je 1. oktobra 2024. godine. Cilj primjene NCTS-a je modernizacija javne uprave primjenom zajedničkog tranzitnog postupka, uz istovremeno uvođenje moderne informacione arhitekture i tehnologije u carinski informacioni sistem. Tokom implementacije NCTS, sprovedene su aktivnosti u cilju ispunjavanja uslova za pristupanje Crne Gore Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i Konvenciji o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom, što je jedno od završnih mjerila pregovaračkog poglavlja 29 - Carinska unija. Nastavljene su aktivnosti Uprave carina u cilju pune implementacije NCTS-a i na međunarodnom nivou (očekuje se u I kvartalu 2025), nakon čega se očekuje procjena EK o spremnosti Crne Gore da postane članicom gore navedenih konvencija.

Navedene aktivnosti su pokazatelj spremnosti Uprave carina da u okviru Pregovaračkog poglavlja 29, Carinska unija, kroz već realizovanu usaglašenost sa carinskim propisima EU (mjerilo 1) i pravilnu primjenu carinskih procedura (mjerilo 2) fokusira na ispunjenje mjerila 3 tj. razvoju neophodnih IT sistema, čime preduzima značajne korake ka zatvaranju pomenutog poglavlja i pripremi za članstvo u EU.

II-2.2 Unaprijeđenje sistema javnih nabavki

U posljednjih nekoliko godina u fokusu aktivnosti u oblasti javnih nabavki je usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, primjena Zakona o javnim nabavkama i Zakona o JPP, te implementacija elektronskih javnih nabavki.

Oblast javnih nabavki u Crnoj Gori regulisana je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 003/23 od 10.01.2023, 011/23 od 27.01.2023.), koji je počeo da se primjenjuje od januara 2023. godine. Prema nalazima Izvještaja Evropske komisije za Crnu Goru za 2023. godinu, pravni okvir u oblasti javnih nabavki je dobro usklađen sa pravnim aktima EU u ovoj oblasti, odnosno sa Direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU, kao i Direktivom 2007/66/EC koja uređuje pravnu zaštitu u postupcima javnih nabavki.

Sistem pravnih lijekova zasniva se na razmatranju žalbi od strane Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (KZPPJN). Prema PEFA izvještaju za 2019. godine, mehanizam za razmatranje žalbi je dobro uspostavljen zakonodavstvom, a postupci razmatranja žalbi i pravni lijekovi su uglavnom u skladu sa Direktivom o pravnim lijekovima EU. Žalbe na odluke KZPPJN mogu se podnijeti Upravnom sudu. Od uvođenja sistema e-nabavki, broj žalbi u postupcima javnih nabavki je u padu, međutim postoje kašnjenja u donošenju odluka. Stupanjem na snagu novog Zakona o javnim nabavkama, odluke KZPPJN se objavljuju na e-sistemu javnih nabavki, čime je unaprijeđena transparentnost u sistemu javnih nabavki.

U 2023. godini KZPPJN je imala ukupno 332 predmeta, od kojih je u toj godini riješila 309 predmeta (93%), dok je ostalo neriješeno 23 predmeta (7%), koji su preneseni u 2024. KZPPJN radi sa nedovoljno administrativnih kapaciteta, te je potrebno ojačati kadrovske kapacitete kako bi se omogućilo efikasnije rješavanje žalbenih predmeta. Takođe, potrebna je kreiranje elektronske platforma za upravljanje predmetima, kako bi se omogućilo pretraživanje odluka po pojmovima i drugim osnovama, arhiviranju spisa predmeta u elektronskom obliku, te sveobuhvatnoj bazi prakse i stanovišta ove Komisije, a što će poboljšati transparentnost i efikasnost procesa rada.

Uz podršku EU, sistem e-nabavke počeo je sa radom od 1. januara 2021. godine i njegovo korišćenje je obavezno za sve subjekte koji podliježu primjeni Zakona i sve aktivnosti vezano za postupke javnih nabavki i pokriva sve faze procesa javnih nabavki. Uvođenjem elektronskog sistema javnih nabavki, čije funkcije obuhvataju i elektronsko podnošenje žalbi u postupku javne nabavke, značajno je unaprijeđena transparentnost i mogućnost praćenja najznačajnijih aspekata sistema javnih nabavki, kao i funkcija monitoringa, s obzirom na dostupnost podataka o postupcima javnih nabavki u realnom vremenu i različitim izvještajima koje e-sistem nabavki generiše. Elektronski sistem javnih nabavki se kontinuirano unaprijeđuje, u prvom redu kroz povezivanje sa elektronskim registrima relevantnih institucija, ali i dodatne funkcionalnosti. Povezivanje sa drugim elektronskim platformama u zemlji će olakšati provjeru podobnosti za učešće u postupcima javnih nabavki.

S obzirom na to da je početkom 2023. godine stupio na snagu novi zakonski okvir, fokus aktivnosti Ministarstva finansija tokom 2023. i u prvoj polovini 2024. godine bio je jačanje administrativnih kapaciteta i podizanje nivoa profesionalizacije zaposlenih u javnim nabavkama. Pored kontinuiranih obuka na temu propisa u ovoj oblasti i korišćenja elektronskog sistema, sprovedene su i specijalističke obuke na različite teme i za različite ciljne grupe, u saradnji sa međunarodnim partnerima i ekspertima. U 2024. se sprovede i intenzivne obuke za privredne subjekte, u saradnji sa Privrednom komorom Crne Gore. Ministarstvo finansijau kontinuitetu radi na pripremi praktičnih instrumenata, pa je, pored pravilnika i standardnih obrazaca za sprovođenje postupaka javnih nabavki, pripremljena i značajna tehnička literatura.

U oktobru 2021. godine usvojena je Strategija za unaprijeđenje politike javnih nabavki i javno- privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2021-2025. Na osnovu rezultata i učinka ove Strategije, a uzimajući u obzir definisane pravce razvoja ove i povezanih Vladinih politika, u II polovini 2025. godine pristupiće se izradi novog strateškog dokumenta u ovoj oblasti za naredni četvorogodišnji period.

U skladu sa nalazima i preporukama Izvještaja o napretku Evropske komisije za 2024. godinu, u dijelu koji se odnosi na Pregovaračko poglavlje 5 - javne nabavke, Crna Gora treba da poveća nivo transparentnosti u vezi sa javnim nabavkama koje se ugovaraju u sklopu međuvladinih sporazuma i smanji broj postupaka nabavki bez objavljivanja poziva na javno nadmetanje. Takođe, u okviru pregovora o zatvaranju Poglavlja 5, naglašena je potreba za unapređenjem implementacije zakonskog okvira u oblasti javnih nabavki, u smislu smanjenja neregularnosti i jačanja kapaciteta za primjenu.

Jedan od izazova u javnim nabavkama je veliki broj naručilaca. Manjim opštinama sa ograničenim sopstvenim kapacitetima za projekte komunalne infrastrukture potrebna je pomoć. Centralizovane nabavke su moguće rešenje za ublažavanje ovog problema, ali još uvijek nisu dovoljno uspostavljene u sistemu javnih nabavki. Potrebna je dalja izgradnja kapaciteta u ovom dijelu. Postojeća šema za obuku trenera iz oblasti javnih nabavki tek treba da se proširi kako bi pokrila preko 4.500 registrovanih privrednih subjekata.

U oblasti tržišne konkurencije i vrijednost za novac prisutni su određeni izazovi. Većina postupaka javnih nabavki odvija se putem otvorenog nadmetanja, međutim, broj ponuđača ostaje konstantno nizak.

II-2.3 Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU

Imajući u vidu nejasno utvrđene nadležnosti za koordinaciju mjera, u Ministarstvu finansija je u avgustu 2020. godine formirana Direkcija za koordinaciju, izvještavanje i državnu pomoć, koja vrši poslove koji se odnose na koordinaciju izrade strateških dokumenata, akcionih planova, analiza, informacija, praćenje i izvještavanje Vlade o realizaciji aktivnosti, kao i pripremu zakonskih i podzakonskih akata iz oblasti državne pomoći. Sektor za državnu pomoć u Agenciji za zaštitu konkurencije (AZZK) je odgovoran za implementaciju zakonskog okvira

o državnoj pomoći. Odluke o državnoj pomoći donosi Savjet AZZK-a koga imenuje Vlada Crne Gore. Na donešene odluke o državnoj pomoći može se izjaviti tužba Upravnom sudu.

Zakon o kontroli državne pomoći usvojen je 2018. godine i dao je osnovu za otvaranje poglavlja 8 – Konkurencija, a nakon toga su usvojeni i podzakonski akti za implementaciju Zakona. Prema **Izveštaju o napretku EU za 2024. godinu**, pravni okvir je uglavnom usklađen sa pravnom tekovinom EU i SSP-om, kao i sa članovima 107. i 108. Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU). Važeći Zakon o kontroli državne pomoći utvrđuje pojam pomoći, kao i proceduralna pravila državne pomoći, ali je potrebno i dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU.

U decembru 2023. Agencija za zaštitu konkurencije je objavila Obrazac prijave nezakonite ili neusklađene državne pomoći, u cilju kontrole usklađenosti dodjele i korišćenja dodijeljene državne pomoći sa zakonom kojim se uređuje državna pomoć.

Unaprijeđen je postupak prijavljivanja državne pomoći i u potpunosti preuzete evropske procedure i metodologija prijavljivanja, a uspostavljeni su registri pomoći za COVID-19, opšti registar državne pomoći i de minimis pomoći. Registri su funkcionalni i redovno se ažuriraju, te se podaci iz istih na regularnoj bazi dostavljaju Evropskoj komisiji u svrhu kreiranja Izveštaja o Crnoj Gori.

Međutim, zainteresovane strane (davaoca i korisnika na centralnom i lokalnom nivou) još uvijek nijesu dovoljno upoznate s pravilima državne pomoći, na što je Evropska komisija ukazala i u svom posljednjem izvještaju, zbog čega su potrebne kontinuirane i fokusirane višednevne obuke.

Zaostaje implementacija zakonske regulative, iako se povećava broj odluka koje donosi Savjet AZZK, kao i broj slučajeva naknadne kontrole, pokrenutih po službenoj dužnosti. Uslovi za zatvaranje mjerila o državnoj pomoći odnose se na završetak harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU; izgradnju adekvatnih administrativnih i pravosudnih kapaciteta u oblasti kontrole državne pomoći; dokazivanje zadovoljavajuće evidencije o kontroli državne pomoći; ocjenjivanje usklađenosti državne pomoći sa odredbama Zakona o kontroli državne pomoći; i povraćaj neusklađene državne pomoći.

II-2.4 Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, formirana je Direkcija za obračun i kontrolu zarada koja vrši poslove vezane za centralizovani obračun i kontrolu zarada i ostalih budžetskih sredstava vezanih za zarade, naknade, dodatke i otpremnine.

Prema PEFA izvještaju za 2019., PI 23 indikator odnosi se na kontrolu obračuna zarada, te je, u skladu sa PEFA metodologijom, za ovu oblast dodijeljena opšta ocjena C+ za ovu oblast. Naime, u odsustvu centralne evidencije zaposlenih za sve zaposlene na centralnom nivou (ne uključujući opštine), značajan broj zaposlenih vrši samostalni obračun zarada, dok MF vrši centralizovani obračun za oko ¼ ukupnog broja zaposlenih, te se sprovodi ograničena kontrola i revizija obračuna zarada.

Imajući u vidu snažan uticaj na kretanja i nivo javne potrošnje, značajan segment u reformi upravljanja javnim finansijama i generalno reformi javne uprave ima upravljanje ukupnim fondom zarada zaposlenih u javnom sektoru. S tim u vezi, u prethodnom periodu je, kroz podršku EU., implementiran IT sistem za centralizovani obračun zarada. Ovaj proces je otpočeo 2019. razvojem jedinstvenog softverskog rješenja, kako bi se omogućila automatizacija procesa, te izvršila centralizacija i efikasniji proces obračuna zarada, sa većim stepenom kontrole i izvještavanja, kao i efikasnije upravljanje potrošnjom za zarade u javnom sektoru. U februaru 2022. sistem je počeo sa operativnim radom za obuhvat od cca 10.000 zaposlenih i 135 potrošačkih jedinica. Tokom 2022. u sistem je uključeno još 9 potrošačkih jedinica, tako da je ukupan broj do kraja 2022. iznosio 144 subjekata i 10.800 zaposlenih. Sredinom trećeg kvartala 2022. značajne probleme je prozorio sa sajber napad, što je u značajnoj mjeri usporilo uključivanje novih subjekata u sistem.

Tokom 2023. benefiti od implementacije Sistema postali su evidentni u smislu bolje kontrole, povećane efikasnosti u radu, eliminacije dostave podataka u papirnoj formi i osiguravanja dosljedne primjene propisa koji uređuju oblast zarada u javnom sektoru. Poteškoće i prepreke tokom 2023. uključuju ne samo posljedice sajber napada, već i otpor uključivanju u sistem od strane pojedinih subjekata. Snažna politička volja i podrška sa najviših nivoa odlučivanja su od suštinskog značaja za omogućavanje da se novi subjekti uključe u sistem. Do kraja decembra 2023. sistem je obuhvatao 153 subjekta sa ukupnim brojem od 11.300 zaposlenih.

Tokom trećeg kvartala 2024. u Sistem za centralizovani obračun zarada uključeno je Ministarstvo unutrašnjih poslova sa Upravom policije, kao i Fond za zdravstveno osiguranje, tako da sistem sada obuhvata 159 subjekata sa 16.700 zaposlenih. Ovaj broj zaposlenih u odnosu na decembar 2023. predstavlja uvećanje od 47%. Tokom 2023. broj zaposlenih u sistemu u odnosu na ukupan broj zaposlenih je bio 25% , uključivanjem velikih subjekata kakvo je Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom 2024. učešće u ukupnom broju zaposlenih je dostiglo 37 % sa tendencijom daljeg rasta tokom naredne godine.

II-3 RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

II-3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo

Vlada Crne Gore je 2015. godine usvojila Strategiju za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo, kojom su definisani osnovni stubovi reforme: obuka računovođa u javnom sektoru, donošenje zakona o računovodstvu u javnom sektoru i unaprijeđenje sistema računovodstvenog informacionog sistema za primjenu nove računovodstvene metodologije.

Vlada Crne Gore je 2018. godine usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije, kojim je donošenje Zakona o računovodstvu u javnom sektoru prepoznato kao prioritet. Novi Zakon o računovodstvu u javnom sektoru usvojen je u novembru 2019. godine i predstavlja pravni osnov za računovodstvo u javnom sektoru. Njime se definiše prelazak sa gotovinskog na obračunsko računovodstvo. Zakon je u velikoj mjeri usklađen sa IPSAS standardima zasnovanim na obračunskoj osnovi uz neke razlike (uglavnom pitanja koja nisu primjenjiva u Crnoj Gori) i njime se uređuje računovodstvo i finansijsko izvještavanje i uvodi profesija računovođe u javnom sektoru, te potreba za njihovu sertifikacijom računovođa.

Za primjenu Zakona pripremljen je set podzakonskih akata, i to: Pravilnik o kontnom planu; Pravilnik o računovodstvenoj metodologiji; Pravilnik o finansijskom izvještavanju; Pravilnik o registru subjekata javnog sektora; i Pravilnik o programu obuke i načinu polaganja ispita za sticanje sertifikata računovođe u javnom sektoru, Pravilnik o sadržaju poslovnih knjiga, kao i priručnik za knjiženje po novoj računovodstvenoj metodologiji. Od pripremljenih podzakonskih akata, objavljeni su: Pravilnik o načinu sprovođenja obuke i polaganja ispita za sticanje sertifikata računovođe u javnom sektoru (»Službeni list«, broj 20/22), Pravilnik o metodologiji vođenja računovodstva, priznavanja i vrednovanja imovine, obaveza, neto imovine, prihoda, primitaka, rashoda i izdataka subjekata javnog sektora („Službeni list CG, broj 61/24), Pravilnik o sadržaju poslovnih knjiga i pomoćnih evidencija subjekata javnog sektora („Službeni list CG, broj 35/24) i Pravilnik o načinu, sadržaju i rokovima dostavljanja finansijskih izvještaja u javnom sektoru („Službeni list CG“, broj 63/24).

Obuka računovođa u javnom sektoru započela je 2016. godine u okviru PACT projekta u saradnji sa Centrom za izvrsnost u finansijama u Ljubljani (CEF). U periodu 2016-2020., tri generacije od ukupno 120 računovođa u javnom sektoru, završile su obuku o obračunskom računovodstvu u CIPFA šemi, a 60% njih je sertifikovano. U 2022. godini obuka je nastavljena, shodno Pravilniku o načinu sprovođenja obuke i polaganja ispita za sticanje zvanja računovođe u javnom sektoru, koji je donijelo Ministarstvo finansija.

Ključni izazov u narednom periodu biće implementacija softverskog rjesenja za obračunsko računovodstvo. S tim u vezi, biće potrebno pripremiti tendersku dokumentaciju i projektni zadatak za izradu softvera, kako bi se na adekvatan način odgovorilo potrebama koje će zahtijevati implementacija Zakona i podzakonskih akata. Naknadno, biće potrebna i dodatna obuka kadrova za primjenu sistema.

II-3.2 Unaprijeđenje upravljanja nefinansijskom državnom imovinom i katastrom

Zakonodavstvo o državnoj imovini: Zakonom o državnoj imovini iz 2009. godine, koji je izmijenjen 2011. godine, propisano je da državni organi i jedinice lokalne samouprave vrše popis, procjenu i evidentiranje nepokretnosti koja se nalazi u njihovom posjedu i podatke dostavljaju Upravi za državnu imovinu, i to do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu. Program elektronske obrade podataka za vođenje posebnih evidencija, registra i jedinstvene evidencije potrebno je da pripremi Ministarstvo (čl.17 uredba o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini), a Uprava za državnu imovinu je nadležna za vođenje istog.

Modul za upravljanje imovinom: Registar nepokretnosti iz člana 46 stava 1 Zakona o državnoj imovini (Službeni list CG 40/2011) je jedinstvena elektronska baza podataka. Uprava za imovinu Crne Gore je obezbijedila centralni server za jedinstvenu bazu podataka državne imovine isprovela obuke za korišćenje web aplikacije ARS (Sistem registra imovine) za sve korisnike softvera. Nakon završenih obuka, prikupljane su excel tabele i migrirane na testnu verziju ARS-a. Bilo je planirano da se projekat u potpunosti realizuje tj. softver pusti u produktivan rad u toku prve polovine 2021. godine. Međutim, u trenutku spajanja sa Upravom za nekretnine u martu 2021. godine postojeći softver nije bio operativan, a Uprava za katastar i državnu imovinu nije imala sredstava da se taj softver pokrene.

U februaru 2023. godine nadograđena je postojeća platforma E- katastar, koja se nalazi na sajtu Uprave za nekretnine, i u okviru tog sistema izdvojena je elektronska evidencija državne imovine u posebnom tabu DRŽAVNA IMOVINA. U januaru 2024. godine, razvajanjem Uprave za katastar i Uprave za državnu imovinu, elektronska evidencija državne imovine ostaje na portalu E-katastar, kome Uprava za državnu imovinu nema pristup, tako da pomenutu bazu nije moguće ažurirati. Uprava za državnu imovinu posjeduje bazu nepokretnosti državne imovine koja se ažurira po osnovu ugovora i rješenja koja su pristizala Upravi, kao i samoinicijativnom kontrolom podataka. Trenutno, pomenuta baza sadrži 301,469 nepokretnosti, od čega 280,795 čini zemljište, a 20,674 čine objekti. U 2024. godini popis imovine za 2023. godinu dostavilo je: 1) 88 budžetskih korisnika, od čega je njih 75 dostavilo potpunu dokumentaciju; 2) 327 indirektnih korisnika, od čega je njih 261 dostavilo potpunu dokumentaciju; 3) 20 opština, od čega je njih 10 dostavilo potpunu dokumentaciju; 4) 150 javnih službi i ustanova čiji osnivač je opština, od čega je njih 107 dostavilo potpunu dokumentaciju i 5) 12 akcionarskih i drugih društava, od čega je njih 9 dostavilo potpunu dokumentaciju.

Uprava za državnu imovinu vrši kontrolu nepokretnosti u državnoj svojini u vidu izrade Kartona evidencije državne imovine. Isti se selektuju po gradovima i katastarskim opštinama. Ukoliko je uočeno da u listu nepokretnosti nije dobar upis ili je potrebno izvršiti određenu ispravku, upućivani su zahtjevi za ispravke ili uređenje listova nepokretnosti područnim jedinicama Uprave za nekretnine. Broj zahtjeva (2024. godina) za ispravke ili uređenje lista nepokretnosti koji su upućeni područnim jedinicama Uprave za nekretnine je 3,484. O jednom broju rješenja o izmjeni i uređenju lista nepokretnosti inicijator nije informisan, tako da se do podatka da li se uređenje desilo može doći samo ulaskom u list nepokretnosti. Bitno je napomenuti da je otežavajuća okolnost obimnost podataka koje treba obraditi i shodno tome izraditi Kartone evidencije državne imovine za sve nepokretnosti u svojini Države Crne Gore.

Da bi postojao Registar nepokretnosti shodno čl. 46 i 47 Zakona o državnoj imovini potrebno je da se uradi procjena državne imovine, koja je izuzetno kompleksan proces koji iziskuje duži vremenski periodi značajna

financijska sredstva. Način i postupak cjelokupne procjene vrijednosti državne imovine iz sačinjene elektronske evidencije državne imovine nije utvrđen.

Registar nepokretnosti državne imovine je ključni alat za efikasno upravljanje i zaštitu državne imovine. Takođe, omogućit će građanima i institucijama da lako pristupe informacijama o nepokretnostima u vlasništvu Države Grne Gore, što doprinosi transparentnosti u upravljanju državnim resursima.

Katastarski informacioni sistem: Katastarska evidencija se vodi u elektronskom formatu od 1996. godine i te tri decenije sakupljanja, obrade i čuvanja podataka stvorile su katastar koji danas predstavlja jaku osnovu za evidentiranje nepokretnosti i prava na njima, što je ključno za pravnu sigurnost i efikasno upravljanje. Imajući u vidu da su od početka elektronske evidencije do danas urađena dva značajna unaprijeđenja, da se godišnjim održavanjem samo pothranjuje sistem, prepoznata je potreba za unaprijeđenjem kako u dijelu promjene platforme, modela podataka sa migracijom u cilju korišćenja novih tehnologija u održavanju i unaprijeđenju, tako i u dijelu samog poboljšanja kvaliteta podataka.

Uz integraciju novih tehnologija i usklađivanje sa savremenim standardima koji se danas primjenjuju u naprednim katastarskim sistemima širom svijeta, cilj je stalno unaprijeđenje katastarskog sistema i poboljšanje njegovog kvaliteta. Da bi se u tome uspjelo glavni nedostatak je nepostojanje strateškog okvira za upravljanje inovacijama koji će sadržati jasne smjernice za implementaciju novih funkcionalnosti.

Resorna Uprava za nekretnine u kontinuitetu radi na unapređenju katastarskog sistema i pokrenute su sljedeće pripremne aktivnosti:

- Izvršena je analiza postojećeg stanja vezano za kvalitet podataka, tehnološku ograničenost, zakonsku regulativu i unaprijeđenje razmjene podataka elektronskim putem, nakon čega su pripremljeni prijedlozi i inicijative za dalje aktivnosti;
- Izrađen je Pravilnik o izradi i održavanju katastra nepokretnosti¹⁵;
- Razvijan je sistem, baziran na novoj platformi i web aplikaciji, kroz testne faze uspostavljanja novih e-usluga;
- Održavane su i unaprijeđene postojeće web aplikacije koju koriste notarske kancelarije, javni izvršitelji, organi državne uprave i lokalne samouprave;
- Iniciran je projekat izrade strategije razvoja informacionog sistema;
- Planirana su novčana sredstva kroz planove javnih nabavki za održavanje postojećih ali i za implementaciju novih softverskih paketa i licenci.

Izazovi i problemi odnose se na tehnologiju, ljudske resurse, finansije i rizike. Pored toga, trenutni sistem ne podržava u potpunosti integraciju savremenih tehnologija i procedura, što onemogućava njegovo efikasno funkcionisanje u skladu sa međunarodnim standardima i potrebama korisnika.

Nedostatak strateškog okvira za primjenu novih tehnologija dodatno komplikuje proces unaprijeđenja sistema. Potrebno je definisati prioritete, procedure, kao i ljudske i finansijske resurse potrebne za implementaciju novog sistema. Istovremeno, potrebno je pažljivo upravljati rizicima koji proizlaze iz ovih promjena i osigurati usklađenost sa trenutnim stanjem.

Pored tehničkih unaprijeđenja, nužno je izvršiti izmjene postojećeg zakonskog okvira. Potrebno je uskladiti nova IT rešenjima sa propisima i procedurama kako bi se omogućila njihova optimalna primjena. Ovo uključuje reviziju zakona, podzakonskih akata i drugih pravnih normi koje regulišu korišćenje informacionih tehnologija u katastarskom sistemu.

¹⁵ "Službeni list CG" br. 018/23 od 15.02.2023.g.

II-3.3 Unaprijedjenje izvještavanja o izvršenju budžeta

Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave propisan je oblik i sadržaj tromjesečnih i godišnjih finansijskih izvještaja. Oni uključuju izvještaje o novčanim tokovima po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji; izvještaj o neizmirenim obavezama; i konsolidovani izvještaj po potrošačkoj jedinici.

Ministarstvo finansija na svojoj stranici objavljuje sljedeće izvještaje o izvršenju budžeta Crne Gore

1. GDDS
2. Izvršenje budžeta po funkcionalnoj klasifikaciji
3. Izvršenje budžeta po organizacionoj klasifikaciji
4. Izvršenje budžeta po programskoj klasifikaciji
5. Izvještaj o tekućoj rezervi
6. Proradno obrazloženje mjesečnih izvještaja

Ovi izvještaji se na mjesečnom nivou objavljuju 30 dana nakon isteka posmatranog mjeseca.

e-GDDS, odnosno unaprijeđeni opšti sistem za diseminaciju podataka, je prvi nivo inicijative MMF-a za standarde podataka koji je uveden 2015. godine kako bi pomogao zemljama da poboljšaju transparentnost.

GDDS sadrži prihode, rashode, suficit/deficit, kao i finansiranje. Transakcije se evidentiraju na osnovu njihove vrijednosti u trenutku ekonomskog događaja. GDDS je, u suštini ekonomska klasifikacija, odnosno razvrstavanje prema vrsti prihoda, odnosno rashoda.

Pored navedenog, rashodi se prikazuju i po organizacionoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji. Organizaciona klasifikacija prikazuje ko su korisnici budžetskih sredstava. Funkcionalna klasifikacija pokazuje za koje namjene se troše sredstva, odnosno za koje oblasti. Programsku klasifikaciju čine podaci o rashodima u okviru potprograma što omogućava podatke za dodatnu analizu budžeta.

Sredstva tekuće rezerve se koriste za neplanirane i nedovoljno planirane izdatke tokom fiskalne godine.

Kako bi se poboljšali godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta, odnosno povećala transparentnost i unaprijedila vizuelizacija budžetskih izvještaja, potrebno je dodatna nadogradnja BMIS-a.

II-3.4 Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU

Imajući u vidu da Crna Gora trenutno koristi pretpristupne fondove EU (IPA fondove) i da je u procesu pregovora za punopravno članstvo, jedno od mjerila za poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata je uspostavljanje sistema praćenja i evaluacije, uključujući postavljanje elektronskog Upravljačkog informacionog sistema (MIS - Management Information system). Razvijanje MIS –a će doprinijeti pouzdanim i vjerodostojnim podacima o programima, ugovorima i plaćanjima, kao i praćenju, upravljanju i izveštavanju u skladu sa zahtjevima Evropske unije.

II-4 FINANSIJSKA KONTROLA

II-4.1 Unutrašnja finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)

Regulatorni okvir za PIFC je uspostavljen i kontinuirano se unapređuje kako bi se obezbijedila usklađenost sa međunarodnim standardima. U cilju što bolje implementacije PIFC koncepta, Ministarstvo finansija je u saradnji sa Upravom za ljudske resurse organizovalo obuke za rukovodioce i zaposlene u skladu sa Programom obuke za sticanje znanja, vještina i sposobnosti iz oblasti upravljanja i unutrašnjih kontrola u

javnom sektoru. Međutim, iako su pojedine obuke bile namijenjene rukovodiocima, oni nijesu prisustvovali istima.

Upravljačka kultura u institucijama javnog sektora i dalje je visoko centralizovana, pa delegiranje ovlaštenja za upravljanje resursima i donošenje odluka na srednji menadžment nije učestalo. Primarni fokus je i dalje više usmjeren na usklađenost, nego na rezultate. Programski budžet pruža mogućnost za jačanje upravljačke odgovornosti, jer proširuje ovlaštenja rukovodilaca potrošačkih jedinica i (podređenih) programskih rukovodilaca i istovremeno povećava njihovu odgovornost za postizanje ciljeva u okviru usvojenog budžeta. Analiza koju je u junu 2024. godine sproveo Ministarstvo finansija pokazala je da je samo 42% ministarstava dostavilo odgovarajuće dokaze o delegiranju ovlaštenja. S obzirom da je prenošenje dozvoljeno, ali nije obavezno i da za manje institucije prenošenje često nije ni prikladno, implementacija ovog koncepta i dalje ostaje ključni izazov u javnom sektoru.

U cilju unapređenja upravljačke odgovornosti i izvještavanja o učinku pripremljena je Metodologija za interno izvještavanje, čija je svrha pružanje podrške subjektima da na odgovarajući način definišu zahtjeve za informacijama koje su im potrebne za efikasno upravljanje.

Ministarstvo finansija je krajem novembra 2023. godine u saradnji sa predstavnicima Ministarstva finansija Holandije organizovalo Konferenciju o upravljačkoj odgovornosti kojoj su prisustvovali relevantni predstavnici institucija iz sistema državne uprave. Cilj konferencije bio je promocija upravljačke odgovornosti i delegiranja ovlaštenja, kao i podizanje svijesti o značaju implementacije ovog koncepta u državnoj upravi.

Sagledavanje kvaliteta upravljanja i unutrašnjih kontrola sprovodi se svake godine ali, zbog ograničenog broja zaposlenih, sagledavanja se sprovode najčešće samo u dvije do tri institucije godišnje.

Do kraja 2024. godine, praksa, pravila i standardi unutrašnje revizije potpuno su bili usklađeni sa međunarodnim standardima za profesionalnu praksu unutrašnje revizije. Međutim, potrebno je metodologiju za rad unutrašnjih revizora/ki uskladiti sa zahtjevima novih Globalnih standarda unutrašnje revizije čija je implementacija obavezna počev od januara 2025. godine. Broj unutrašnjih revizora raspoređenih kod korisnika sredstava budžeta na centralnom i lokalnom nivou stagnira i potrebno je preduzeti mjere na popunjavanju jedinica za unutrašnju reviziju. Na kraju 2024. godine raspoređeno je ukupno 87 revizora/ki, od kojih je 96,6% sertifikovano.

Do kraja I kvartala 2025. godine, očekuje se usvajanje nove Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru koja će biti usklađena sa novom organizacijom državne uprave i koja podrazumijeva veći broj korisnika sredstava budžeta na centralnom i lokalnom nivou koji su u obavezi da uspostave posebnu jedinicu za unutrašnju reviziju. Iako je u Crnoj Gori funkcija unutrašnje revizije decentralizovana, u Ministarstvu finansija i Ministarstvu javne uprave uspostavljene su centralizovane jedinice za unutrašnju reviziju od kojih jedna obavlja reviziju EU fondova u javnom sektoru, a druga reviziju IT sistema. Obje jedinice su operativne od 2022. godine.

Sertifikacija i profesionalni kontinuirani razvoj unutrašnjih revizora/ki su na visokom nivou, što je potvrđeno i posljednjim SIGMA monitoring izvještajem. Tokom 2024. godine realizovan je peti krug lokalizovanog programa obuke i sertifikacije unutrašnjih revizora/ki, koji Ministarstvo finansija organizuje i sprovodi u koordinaciji sa Upravom za ljudske resurse. Počev od 2020. godine lokalizovani Program obuke i sertifikacije pohađalo je ukupno 122 kandidata. Takođe, Ministarstvo finansija u saradnji sa Upravom za ljudske resurse kontinuirano sprovodi Program kontinuiranog profesionalnog usavršavanja za unutrašnje revizore/ke. Tokom 2023. godine 85,2% raspoređenih unutrašnjih revizora/ki ispunili su zahtjeve vezane za kontinuirano profesionalno usavršavanje u smislu ostvarenih bodova kontinuiranog profesionalnog usavršavanja u skladu sa Pravilnikom o posebnom programu profesionalnog usavršavanja unutrašnjih revizora/ki u javnom sektoru.

Procenat implementacije preporuka unutrašnje revizije je u padu u odnosu na prethodni period. Naime, tokom 2022. godine procenat implementiranih i djelimično implementiranih preporuka je 74,5% dok je implementacija preporuka tokom 2023. godine na nivou od 70,4%. Ono što ohrabruje je da se povećava procenat preporuka koje se odnose na unapređenje unutrašnjih kontrola, odnosno ostvarivanja vrijednosti za novac.

Prethodnih godina ostvaren je napredak koji se tiče implementacije Programa obezbjeđenja i unaprijeđenja kvaliteta unutrašnje revizije, naročito u dijelu koji se odnosi na obavljanje interne ocjene. Međutim, nije obavljena nijedna eksterna ocjena kvaliteta rada jedinica za unutrašnju reviziju na centralnom i lokalnom nivou kod korisnika sredstava budžeta u skladu sa zahtjevima Globalnih standarda unutrašnje revizije. Direktor za centralnu harmonizaciju i razvoj unutrašnjih kontrola obavljao je eksterne ocjene, međutim po mišljenju Direktorata za budžet Evropske komisije takva vrsta ocjene ne zadovoljava zahtjeve Globalnih standarda unutrašnje revizije, jer Ministarstvo finansija propisuje metodologiju za rad unutrašnjih revizora/ki. S tim u vezi, planirano je da se u okviru PFM projekta „EU 4 Public Finance Management (PFM) in Montenegro“ obavi pet do šest eksternih ocjena kod korisnika sredstava budžeta na centralnom i lokalnom nivou.

II-4.2 Uticaj eksterne revizije na upravljanje javnim i EU sredstvima

Strateški plan razvoja Državne revizorske institucije za period 2023 – 2027. godine potvrđuje stalnu potrebu Institucije za **jačanjem kapaciteta, povećanjem njene vidljivosti i uticaja na upravljanje javnim sredstvima.**

Državna revizorska institucija je **povećala svoje kapacitete za praćenje implementacije revizorskih preporuka i nastavila je rad na otvorenijoj i transparentnijoj komunikaciji sa Parlamentom**¹⁶.

U cilju jačanja **uticaja na upravljanje javnim sredstvima**, Državna revizorska institucija je unaprijedila proces praćenja realizacije revizorskih preporuka kroz blagovremeno izvještavanje ključnih zainteresovanih strana o realizaciji revizorskih preporuka. Pored izrade izvještaja DRI o realizaciji preporuka, Institucija je uspostavila Registar revizorskih preporuka, koji pruža uvid ključnim zainteresovanim stranama o statusima realizacije preporuka od strane subjekata revizije. Proces sistemskog praćenja revizorskih preporuka doprinosi efektivnijoj implementaciji revizorskih preporuka, međutim ovaj proces je potrebno dodatno jačati kroz realizaciju obaveza iz Protokola o saradnji između Državne revizorske institucije i Skupštine. Skupština još uvijek ne posjeduje institucionalni sistem za praćenje revizorskih nalaza i preporuka DRI¹⁷.

Implementacija obaveza iz Komunikacione strategije DRI za period 2020 – 2024. godine služi Instituciji da povećava odgovornost, transparentnost i efikasnost korišćenja javnih sredstava. U skladu sa komunikacionom politikom, neophodno je dalje nastaviti sa aktivnostima na povećanju vidljivosti rada DRI i informisanosti ključnih zainteresovanih strana o revizorskim nalazima i preporukama. Državna revizorska institucija će raditi na unaprjeđenju izvještaja o reviziji kako bi oni bili razumljiviji široj javnosti.

Na polju kvaliteta revizorskog rada, DRI usvaja i sprovodi Godišnji plan revizije na osnovu ocjene rizika i jasno definisanih kriterijuma¹⁸. Na planu jačanja srednjoročnog planiranja revizija, DRI je izradila Srednjoročni plan finansijskih revizija i revizija pravilnosti za period 2023-2027. godine, koji obezbjeđuje pokrivanje većeg broja subjekata revizije i rizičnih oblasti javne potrošnje. S obzirom da Srednjoročni plan revizije uspjeha ističe 2024. godine, u narednom periodu fokus je na izradi Srednjoročnog plana revizije uspjeha za naredni strateški

¹⁶ Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu

¹⁷ Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. i 2024. godinu

¹⁸ Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. i 2024. godinu

period, koji će se u najvećoj mjeri usmjeriti na oblasti i ciljeve iz nacionalnih strateških dokumenata i ciljeve održivog razvoja.

DRI je unaprijedila svoje kapacitete za sprovođenje revizije uspjeha. Sada, DRI posjeduje više sektora i može sprovesti veći broj paralelnih revizija, a njen revizorski kadar je unaprijedio vještine pohađajući programe obuka¹⁹. Institucija će u narednom periodu da dodatno osnaži oblast ljudskih resursa kroz sprovođenje specijalizovanih i prioritarnih planova profesionalnih razvoja za sprovođenje različitih vrsta revizija, posebno revizije uspjeha.

Revizorsko tijelo kontinuirano jača kapacitete za reviziju i unapređuje efikasnost, kako bi bilo potpuno spremno za reviziju EU pomoći Crnoj Gori u okviru IPA II i IPA III perspektive, te preuzelo ulogu revizorskog tijela za sve EU fondove nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Tokom 2023. godine, realizovan je Twinning Light projekat pod nazivom „Unapređenje zakonodavnog okvira i jačanje administrativnih kapaciteta Revizorskog tijela Crne Gore“, koji je trajao osam mjeseci i bio fokusiran na programe CAP, SOPEES i CBC. Projekat je značajno doprinio jačanju kapaciteta Revizorskog tijela kroz sprovođenje planiranih aktivnosti, posebno obuka.

Uz podršku eksperata projekta, postignuti su sljedeći rezultati:

- Izvršena je detaljna analiza relevantnog zakonodavstva koje reguliše reviziju EU fondova u Crnoj Gori.
- Pripremljen je Gep izvještaj sa preporukama za izmjene i dopune **Zakona o reviziji EU fondova**, uz identifikaciju pripadajućih podzakonskih akata.
- Završena je izrada **nacrta Predloga izmjena i dopuna Zakona o reviziji EU fondova**. U skladu sa procedurom, Predlog zakona je dostavljen predlagачu radi proslijeđivanja nadležnim organima na mišljenje, nakon čega će biti upućen Vladi Crne Gore na razmatranje.
- Podzakonski akti Revizorskog tijela su pripremljeni i biće dodatno obrađeni nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o reviziji EU fondova u Skupštini Crne Gore.

Osim toga, pripremljene su procedure i radni dokumenti za sprovođenje revizija u vezi sa zatvaranjem programa IPA II. **Priručnik za reviziju** je revidiran u skladu sa zahtjevima IPA III/ESIF revizija, a kompetencije osoblja su unaprijeđene na osnovu utvrđenih potreba za obukom.

Strategije revizije za period 2023–2025, koje pokrivaju specifične IPA programe, razvijene su i sprovedene prema planu. Revizije sprovedene za finansijsku godinu 2023. i odgovarajući pojedinačni revizorski izvještaji čine osnovu za **Godišnje izvještaje o revizijskim aktivnostima i Godišnja revizorska mišljenja**. Strategije revizije za IPA II, kao i prva strategija za IPA III (2024–2026), izrađene su, ažurirane i dostavljene relevantnim direkcijama Evropske komisije i Nacionalnom autorizovanom službeniku (NAO).

Protokol o saradnji, potpisan 2021. godine između Ministarstva finansija i Revizorskog tijela, jasno definiše uloge ključnih aktera u AFCOS mreži u oblasti zaštite finansijskih interesa EU. Revizorsko tijelo dostavlja nalaze i preporuke iz finalnih revizorskih izvještaja Ministarstvu finansija – Odsjeku za suzbijanje nepravilnosti i prevara. Pored toga, Ministarstvo je omogućilo Revizorskom tijelu pristup OLAF-ovom elektronskom sistemu za izvještavanje (IMS).

U narednom periodu očekuju se značajne aktivnosti i povećan obim rada vezan za revizije programa iz perspektiva IPA II i IPA III.

S obzirom na preklapanje perioda implementacije sa IPA III perspektivom, očekuje se dodatno povećanje obima revizorskog posla, kao i povećanje broja zaposlenih, kako bi se osigurali uslovi za pravovremeno

¹⁹ Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu

ispunjenje svih obaveza definisanih u trogodišnjim strategijama revizije (2024–2026) i obaveza iz IPA III perspektive.

Revizija novih fondova i sistema zahtijeva prilagođavanje organizacije kompleksnosti i obimu posla, kao i sticanje novih kompetencija zaposlenih. Stoga će u 2025. godini biti potrebno izmijeniti **Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji**. Imajući u vidu da su izmjene Zakona o reviziji EU fondova u toku, planiramo izmjenu ovog Akta sredinom 2025. godine.

Takođe, u 2024. započela je realizacija serije događaja ME – TAIEX na temu stručne podrške za reviziju programa poljoprivrede i ruralnog razvoja. U toku je finalizacija aplikacije TWL za jačanje kapaciteta revizora/ki zaduženih za reviziju IPARD programa u Revizorskom tijelu.

Trenutno ne postoji komunikaciona strategija za Revizorsko tijelo; vidljivost je prisutna isključivo na web stranici www.revizorskotijelo.me.

II-4.3 Povećanje efikasnosti AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU

Članice EU, kao i zemlje kandidati, obavezne su da imenuju AFCOS u skladu sa članom 12a Uredbe 883/2013, kako bi se omogućila efikasna saradnja i razmjena informacija, uključujući operativne informacije, sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF).

Crna Gora je, 2013. godine u sklopu Ministarstva finansija, osnovala AFCOS kancelariju koja ima koordinativnu ulogu, fokusirajući se na zakonodavne, administrativne i istražne radnje i aktivnosti vezane za zaštitu finansijskih interesa EU.

Dodatne nadležnosti AFCOS kancelarije uključuju: podršku OLAF-u prilikom obavljanja inspekcija na licu mjesta, uključujući ispunjavanje obaveza u skladu sa Uredbom 2185/1996 o inspekcijama na licu mjesta; pomoć u saradnji između nacionalnih administracija, tužilaštava i OLAF-a; dijeljenje informacija o nepravilnostima i potencijalnim slučajevima prevara sa nacionalnim institucijama i OLAF-om; koordinaciju izrade/implementacije nacionalnih strategija za zaštitu finansijskih interesa EU (i promovisanje povezanih administrativnih/zakonodavnih promjena); identifikovanje mogućih slabosti u nacionalnim sistemima za upravljanje EU sredstvima i pokretanje odgovarajućih korektivnih mjera.

Crna Gora intenzivno radi na ispunjavanju evropskih standarda i stvaranju uslova za zatvaranje poglavlja 32 – Finansijska kontrola.

U Izvještaju o napretku Crne Gore za 2023. godinu navodi se da izmjene Krivičnog zakonika još nisu usvojene kako bi se u potpunosti uskladila nacionalna legislativa sa EU Direktivom o borbi protiv prevara u korist finansijskih interesa EU putem krivičnog prava (PIF Direktiva). Takođe, naglašeno je da je AFCOS kancelarija poboljšala kapacitet za borbu protiv nepravilnosti i prevara, a saradnja i razmjena informacija sa OLAF-om tokom istraga ostaje aktivna. Zaključeno je da institucije treba da nastave sa izgradnjom revizorskog traga o prijavljivanju nepravilnosti, kao i sa aktivnom saradnjom sa OLAF-om na istragama.

Kako bi se postigli ovi ciljevi, potrebno je ojačati kapacitet za borbu protiv prevara tijela AFCOS sistema. Takođe, potrebno je raditi na podizanju svijesti javnosti o značaju pravilne upotrebe EU sredstava i na poboljšanju reputacije i povjerenja javnosti u institucije koje su odgovorne za efikasno korišćenje EU sredstava.

U prethodnom periodu u tom smislu je sprovedeno više aktivnosti. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. list CG", broj 27/23, od 8.marta 2023 godine), a glavne promjene u vezi sa zaštitom finansijskih interesa EU koje izmjene i dopune ovog Zakona uvode su definisanje koncepta zaštite finansijskih interesa, definisanje pojma AFCOS kancelarije, kao i pojma OLAF kancelarije.

Usvojena je Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za praćenje i upravljanje politikom prevencije i borbe protiv nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa Evropske unije (AFCOS mreže) – („Sl. list CG“, broj 24/23, od 3.marta 2023 god.). Potpisan je Protokol o saradnji između Ministarstva finansija i Ministarstva unutrašnjih poslova, čime su jasnije definisane uloge navedenih aktera u sistemu AFCOS mreže u oblasti zaštite finansijskih interesa Evropske unije. Usvojena je Uredba o bližem načinu sprovođenja finansijske podrške Evropske unije kroz Instrument pretpristupne podrške („Sl. list CG“, broj 77/23, od 28.jula 2023 god.). Ovom Uredbom definisane su obaveze i odgovornosti svih aktera u IPA sistemu, pa i AFCOS kancelarije, u pogledu utvrđivanja i prijavljivanja nepravilnosti i prevara. U okviru Twinning light projekta (koji je napisala AFCOS kancelarija u iznosu od 100 hiljada €), u saradnji sa grčkim konsultantima, održano je 9 seminara/obuka na temu sprječavanja i prijavljivanja nepravilnosti i prevara, kako bi se unaprijedili administrativni kapaciteti AFCOS sistema. Izvršena je evaluacija Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2019 – 2022. godine, od strane nezavisnih evaluatora, grčkih konsultanata, koji su angažovani u okviru navedenog Twinning projekta, a Evaluacioni izvještaj sadrži preporuke za narednu Strategiju.

Najveći nedostaci i potencijalni rizici u sistemu, a koji su uočeni i u Analizi rizika od prevara, su nedovoljna upućenost službenika/ca sa usvojenim Procedurama za postupanje i Smjernicama za upravljanje nepravilnostima što može dovesti do greške u izvještajima koji se šalju kroz elektronsku platformu za izvještavanje nepravilnosti (IMS) i probijanja rokova predviđenih pomenutim procedurama. Takođe, nesigurnost, nepovjerenje, manjak svijesti ili neprepoznavanje značaja sistema prijavljivanja nepravilnosti kod šire javnosti, može dovesti do mogućnosti (rizika) da korisnici i javnost ne prijavljuju nepravilnosti i sumnje na prevaru, ili ih prijavljuju nepravovremeno, što prouzrokuje finansijsku štetu i nepouzdan sistem izvještavanja.

II-4.4 Nivo transparentnosti i efikasnosti u korišćenju javnih sredstava kroz razvoj normativnog okvira i jačanje kapaciteta budžetske inspekcije

Jedinica za budžetsku inspekciju je formalno osnovana 2014. godine u okviru Ministarstva finansija, nadležna za sprovođenje kontrole zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica; pripremu i sprovođenje kontrole izvršenja budžeta lokalnih samouprava, javnih ustanova, nezavisnih regulatornih tijela, privrednih društva i pravnih lica čiji je vlasnik država ili opštine ili imaju većinski vlasnički udio, kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekata nadzora; nadzor u dijelu zakonitog, efikasnog i efektivnog rada Agencije za zaštitu konkurencije.

II-5 SWOT ANALIZA

SNAGE	SLABOSTI
• Dobro postavljen i unaprijeđen institucionalni okvir • Očuvana kadrovska baza u oblasti javnih finansija, iako postoji potreba daljeg snaživanja • Formirana koordinaciona struktura za implementaciju Programa upravljanja javnim finansijama • Proces pridruživanja EU • Postojanje srednjoročnog budžetskog okvira i programskog budžeta na centralnom nivou	• Mala ekonomija • Ograničena politička stabilnost • Zastarjelost pojedinih zakonskih rješenja, i potreba njihovog usaglašavanja sa zahtjevima iz pregovaračkih poglavlja • Odsustvo programskog budžeta na opštinskom nivou • Ograničeni administrativni kapaciteti • Nedostatak strateškog okvira za promjenu novih tehnologija i pune interoperabilnosti informacionih sistema

• Podrška sistemima jačanja naplate poreskih i carinskih prihoda • Povećana efikasnost uvođenjem centralizovanih evidencija • Unaprijeđeno izvještavanje o budžetu • Povećani kapaciteti eksterne revizije za praćenje primjene preporuka	• Ograničen kvalitet i konsolidacija podataka u katastarskom informacionom sistemu • Izazovi nadogradnje računovodstvenog sistema za prelazak na obračunsko računovodstvo • Nepostojanje procjene državne imovine • Postojanje sive ekonomije • Kašnjenja u donošenju odluka u postupcima javnih nabavki • Nedovoljna svijest o pravilima državne pomoći • Nedostatak pune centralne evidencije zarada zaposlenih • Nepovjerenje, manjak svijesti ili neprepoznavanje značaja sistema prijavljivanja nepravilnosti kod šire javnosti
PRILIKE	PRIJETNJE
• Zatvaranje pregovaračkih poglavlja iz oblasti upravljanja javnim finansijama • Mogućnosti većeg broja obuka i studijskih posjeta finansiranih iz EU fondova • Povezivanje inforacionih sistema za strateško planiranje sa programskim budžetom • Poboljšanje upravljačke odgovornosti • Korišćenje EU fondova finansiranje razvoja informacionih sistema u oblasti javnih finansija • Strategija razvoja katastarskog informacionog sistema • Izrada budžeta za građane kroz nadogradnju BMIS-a • Veći doprinos procesu izveštavanja, u svrhu učinkovitog i djelotvornog korišćenja EU fondova kroz izgradnju MIS-a. • Razvoj nove strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU.	• Rizik čestih promjena zakona koje usporavaju implementaciju acquis-a u oblasti upravljanja javnim finansijama • Rizik odliva kadrova • Nedovoljna spremnost lokalnih samouprava za uvođenje programskog budžeta • Rizik kašnjenja u primjeni predviđenih reformi • Otpor pojedinih subjekata u uključivanje u sistem centralnog obračuna zarada • Smanjenje procenta primjene preporuka unutrašnje revizije • Rizik povećanja broja nepravilnosti i prevara u korišćenju EU sredstava usljed ograničene informisanosti šire javnosti.

III CILJEVI PROGRAMA

Polazeći od analize postojećeg stanja u u ključnim oblastima, te identifikovanjem ključnih prepreka napretku, u ovom poglavlju su predloženi neki od odgovora na navedene probleme i njihove konsekvence, kao i operativni ciljevi sa indikatorima koji će pokazati progres u dostizanju tih ciljeva.

Problemi koji su adresirani kroz operativne ciljeve Programa

Osnovni uzrok problema	Problemi	Operativni ciljevi
→	→	→
-Ograničeni kapaciteti za makroekonomske projekcije i SBO. -Ograničeni administrativni kapaciteti za programsko budžetiranje. -Neadekvatan zakonodavni okvir. - Nedostatak kapaciteta u Ministarstvu finansija za temeljnu procjenu projekata. - Ograničeni kapaciteti upravljanje rizicima u vezi s javnim dugom i izvorima finansiranja -Višegodišnje slabosti u poslovnom ambijentu. -Nedovoljna transparentnost procesa javnih nabavki. -Nedovoljno razvijena svijest o pravilima državne pomoći. -Odsustvo centralne evidencije zarada -Način i postupak cjelokupne procjene vrijednosti državne imovine nije utvrđen. -Nedovoljna integracija novih tehnologija i usklađivanje sa savremenim standardima u naprednim katastarskim sistemima. - Nedovoljno razvijen BMIS -Ograničeni administrativni i finansijski kapaciteti za razvoj MIS -Upravljačka kultura u institucijama javnog sektora i dalje je visoko centralizovana. -Nepostojanje institucionalnog sistema za praćenje revizorskih nalaza i preporuka. -Nedovoljna svijest o značaju pravilne upotrebe EU sredstava. -Ograničeni administrativni kapaciteti u nadzoru nad korišćenjem budžetskih sredstava.	-Nedovoljno razvijeni novi makroekonomski alati. -Slaba veza između strategija i predloga politike potrošnje. -Usporena primjena programske strukture i informacija o učinku na nivou opšte države. -Odsustvo insitucionalizacije procesa procjene/evaulacije projekata - Nepovoljno zaduživanje i ročnost javnog duga. -Neformalno poslovanje /poreski dug - Velik broj naručilaca -Nizak broj ponuđača -Visok udio direktnih nabavki u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki -Dodjeljivanje nedozvoljene državne pomoći. -Ograničena kontrola i revizija obračuna zarada. - Implementacija softverskog rjesenja za obračunsko računovodstvo -Nedostatak registra nepokretnosti - Neadekvatni godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta. -Nepostojanje elektronskog Upravljačkog informacionog sistema (MIS) -Delegiranje odgovornosti za upravljanje budžetom ili ovlašćenja za donošenje odluka na srednji menadžment nije učestalo. -Broj revizora stagnira i kasni se u ispunjavanju preporuka. -Ograničeni kapaciteti AFCOS sistema i Revizorskog tijela - Nedovoljna i neefektivna kontrola upotrebe budžetskih sredstava.	1.1 Unaprijeđena makroekonomska analiza i fiskalna politika 1.2 Poboljšano srednjoročno planiranje budžeta 1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja 1.4 Unapređenje upravljanja javnim investicijama 1.5 Unapređenje upravljanja javnim dugom 2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda 2.2 Unpređenje sistema javnih nabavki 2.3 Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU 2.4 Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore 3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo 3.2 Unaprijeđeno upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrofom 3.3 Unaprijeđeno izvještavanje o izvršenju budžeta 3.4 Unaprijeđeno upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU 4.1 Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC) 4.2 Jačanje uticaja eksterne revizije na upravljanje javnim i EU sredstvima 4.3 Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS) 4.4 Poboljšanje efikasnosti Revizorskog tijela 4.5 Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije.

Operativni ciljevi Programa su detaljnije razrađeni u nastavku ku okviru četiri ključne oblasti PFM-a:

Oblast 1: Fiskalni okvir i planiranje budžeta

1.1 Makroekonomska analiza i fiskalna politika

1.2 Srednjoročno planiranje budžeta

- 1.3 Dalji razvoj programskog budžetira
- 1.4 Upravljanje javnim investicijama
- 1.5 Upravljanje javnim dugom
- 1.6 Razvoj Sistema sopstvenih sredstava EU
- 1.7 Poboljšanje zvanične statistike

Oblast 2: Izvršenje budžeta

- 2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda
- 2.2 Unpređenje sistema javnih nabavki
- 2.3 Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU
- 2.4 Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore

Oblast 3: Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje

- 3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo
- 3.2 Upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrom
- 3.3 Izvještavanje o izvršenju budžeta
- 3.4 Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU

Oblast 4: Finansijska kontrola

- 4.1 Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)
- 4.2 Eksterna revizija
- 4.3 Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS)
- 4.4 Poboljšanje efikasnosti Revizorskog tijela
- 4.5 Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije.

Radi praćenja ispunjenosti operativnih ciljeva razvijene su polazne vrijednosti osnovnih pokazatelja učinka za 2022. godinu, a napredak će se ponovo mjeriti za 2025. godinu. Takođe, 2026. godina je postavljena kao ciljana godina kada bi predviđene aktivnosti trebalo da daju planirane rezultate. O osnovnim pokazateljima će se izvještavati na godišnjoj osnovi, a kako bi se osigurao napredak u postizanju planiranih ciljeva Programa.

III-1 FISKALNI OKVIR I PLANIRANJE BUDŽETA

III-1.1 Unaprijeđenje makroekonomske analize i fiskalne politike

Analizom postojećeg stanja prepoznati su ključni izazovi koje je potrebno otkloniti da bi se obezbijedilo ispunjenje postavljenog operativnog cilja, koji je prikazan u narednoj tabeli.

OPERATIVNI CILJ 1.1	Unaprijeđenje makroekonomske analize i fiskalne politike			
	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Razlika između projektovanog i ostvarenog BDP-a	Monstat MF	2%	2%	2%
Odstupanje između gornjih granica rashoda utvrđenih u SBO-u i godišnjeg budžeta	MF	2%	2%	2%

Odstupanje između planiranih budžetskih izdataka u SBO i izvršenja budžeta prethodne godine	MF	2%	2%	2%
Odstupanje između planiranih budžetskih prihoda u SBO i izvršenja budžeta prethodne godine	MF	2%	2%	2%
Broj sprovedenih procjena uticaja strukturnih reformi na osnovne makroekonomske indikatore na godišnjem nivou	MF	2	4	5

Pravovremena identifikacija fiskalnih rizika, uključujući i rizike klimatskih promjena, omogućava Ministarstvu finansija i Vladi da sprovodi svoju budžetsku politiku sa prijedlogom mjera za ograničavanje negativnih fiskalnih uticaja. U slučaju neblagovremenog identifikovanja fiskalnih rizika i nepostojanja plana za njihovo sprječavanje, moglo bi doći do dodatnih finansijskih troškova, što bi ugrozilo planirane nivoe budžetskog rezultata i državnog duga.

Proaktivnim pristupom u identifikaciji i upravljanju ključnim izvorima rizika ima se za cilj obezbjeđivanje stabilnosti javnih finansija i povećanje kredibiliteta u fiskalne projekcije. Dodatno, upravljanje fiskalnim rizicima doprinosi rastu povjerenja javnosti, Parlamenta, investitora i kreditora, a ujedno doprinosi i povećanju transparentnosti.

Pored obaveze stvaranja zakonskih preduslova (a koji će biti obezbijeđeni donošenjem novog zakonskog okvira) za praćenje fiskalnih rizika koji proizilaze iz poslovanja preduzeća u državnom vlasništvu, za dalje unaprjeđenje Izjave o fiskalnim rizicima neophodno je utvrditi Metodologiju upravljanja fiskalnim rizicima, kojom će se definisati način i procedura identifikovanja i upravljanja fiskalnim rizicima.

Pomenutom metodologijom za evaluaciju rizika, potrebno je definisati skup procedura koje se tiču:

- ✓ načina, dinamike i subjekata koji će se baviti identifikacijom fiskalnih rizika,
- ✓ procjene vjerovatnoće njihovog nastanka i vrijednosti fiskalnog uticaja,
- ✓ i prijedloga mjera za njihovu prevenciju ili ublažavanje.

U cilju unaprjeđenja rezultata makroekonomskih projekcija i prognoza, a na osnovu identifikovanih izazova, za naredni srednjoročni period utvrđeni su operativni cilj, aktivnosti koje će se sprovoditi, kao i indikator kojima će se pratiti uspjeh u realizaciji postavljenog cilja.

U Direktoratu za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, postavljen je operativni cilj koji se odnosi na unaprjeđenje modela koji Ministarstvo finansija koristi za makroekonomske projekcije i prognoze. S tim u vezi, neophodno je izvršiti rekalkulaciju postojećeg crnogorskog makroekonometrijskog modela (MMM), sa posebnim naglaskom na unaprjeđenje modula II koji se koristi za procjenu uticaja strukturnih reformi na makroekonomske indikatore. Takođe, potrebno je da Ministarstvo finansija razvije nove modele koji nijesu obuhvaćeni MMM-om, za potrebe izrade strateških dokumenata, analiza i drugih materijala. Za potrebu unaprjeđenja modela kojima upravlja nadležni direktorat, neophodna je ekspertaska podrška radi unaprjeđenja postojećih modela, razvijanja novih modela, kao i sprovođenja obuka za zaposlene u oblastima ekonometrije, makroekonomskog modeliranja i finansijskog programiranja, procjene uticaja i drugih relevantnih oblasti.

Na osnovu jasno definisanog operativnog cilja i predviđenih aktivnosti za unaprjeđenje outputa koje ovaj direktorat generiše, kao indikator uspjeha definisan je broj sprovedenih procjena uticaja na godišnjem nivou. Ove procjene biće sastavni dio strateških dokumenata, analiza, istraživanja, internih i drugih materijala koje Direktorat isporučuje. Planira se povećanje broja sprovedenih procjena uticaja strukturnih reformi na osnovne makroekonomske indikatore na godišnjem nivou, i to sa dvije (2) u 2023. na četiri (4) u 2025. godini. Do kraja izvještajnog perioda, predviđena je šira upotreba makroekonomskih modela. Ciljana vrijednost u

2027. godini je primjena modela za šest (6) sprovedenih analiza i procjena uticaja koje će se koristiti za pripremu dokumenata u nadležnosti Ministarstva finansija.

III-1.2 Unaprijeđenje srednjoročnog planiranja budžeta

OPERATIVNI CILJ 1.2		Unaprijeđenje srednjoročnog planiranja budžeta		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Procenat budžetskih korisnika prvog nivoa koji daju sveobuhvatne inpute za predlog srednjoročnog budžetskog okvira (SBO)	MF	0%	50%	90%
Procenat novih strateških dokumenata pripremljenih u skladu sa novom metodologijom izrade strateških dokumenata povezanih sa programskim budžetom	MF	0%	0%	70%

U cilju ispunjavanja navedenih ciljeva, u narednom periodu će se sprovoditi sljedeće aktivnosti:

- Izmjena i dopuna ZBFO i donošenje podzakonskih akata za unaprijeđenje u dijelu institucionalne nadležnosti, procesa koordinacije i sadržaja SBO-a
- Uspostavljanje funkcije planiranja SBO/povećanje broja potrošačkih jedinica kod kojih je uspostavljena funkcija planiranja i programskog budžeta u potrošačkim jedinicama
- Izrada metodologije/pravilnika za utvrđivanje troškova strategija
- Unapređenje Metodologije za pripremu strateških dokumenta, u djelu povezivanja strateških dokumenata sa programskim budžetom
- Povezivanje ISPI i SBO-a sa sistemom strateškog planiranja i srednjoročnim programom rada Vlade radi razmjene podataka između informacionih sistema

III-1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na unapređenje rodne dimenzije

OPERATIVNI CILJ 1.3		Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na rodnu dimenziju		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Procenat potrošačkih jedinica koje imaju integrisane rodno orijentisane politike u programskom budžetu	MF	0%	10%	20%

Ministarstvo finansija kontinuirano radi na unapređenju programskog budžeta, sa posebnim fokusom na unapređenju rodne dimanzije.

S tim u vezi, a shodno preporukama Državne revizorske institucije, u narednom periodu planira se dalje preduzimanje mjera na uspostavljanju normativnog okvira, unapređenju informacionog sistema i jačanju kadrovskih kapaciteta zaduženih za implementaciju rodno odgovornog budžetiranja.

U cilju ispunjenja prethodno navedenog, neophodno je sprovesti sljedeće aktivnosti:

Izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Očekuje se izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kako bi se propisale odredbe koje će obezbijediti uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces.

- Izrada uputstva za kategorizaciju programa kao rodno osjetljivih

Planira se izrada uputstva za korišćenje kojim će se budžetskim korisnicima pružiti instrukcije za kategorizaciju programa kao rodno osjetljivih.

- Primjena kategorizacije programa kao rodno osjetljivih u skladu sa uputstvom za kategorizaciju programa

Sprovođenje mentorske podrške potrošačkim jedinicama kod kategorizacije programa kao rodno osjetljivih u skladu sa uputstvom, uključujući on the job ekspertsku podršku budžetskim analitičarima Direktorata za državni budžet Ministarstva finansija u realizaciji kontrolne uloge. Očekuje se da će veći broj potrošačkih jedinica na osnovu uputstva izvršiti kategorizaciju na osnovu rodne analize sektora ili programa, odnosno, procjene uticaja na ranjive (ciljne) grupe u društvu, kako bi se definisali jasni i ostvarljivi ciljevi (rezultati) koji se žele postići i odgovarajući indikatori kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju postavljenih ciljeva.

- Obuka budžetskih analitičara (na centralnom nivou) za primjenu rodno odgovornog budžetiranja

Kontinuirana ekspertaska podrška budžetskim analitičarima Direktorata za državni budžet Ministarstva finansija, na izradi rodne analize i procjene uticaja budžetskih programa na rodnu ravnopravnost, prikupljanju i vođenju podataka razvrstanih po polu i rodne statistike, definisanju rodno osjetljivih ciljeva i indikatora; praćenje i izvještavanje o ROB-u.

- Obuka službenika/ca u ministarstvima za primjenu rodno odgovornog budžetiranja

Sprovodiće se kontinuirana ekspertaska pomoć potrošačkim jedinicama na izradi rodne analize i procjene uticaja budžetskog programa na rodnu ravnopravnost, prikupljanju i vođenju podataka razvrstanih po polu i rodne statistike, kao i kod definisanja rodno osjetljivih ciljeva i indikatora. Prikupljanje i korišćenje rodne statistike i podataka za sprovođenje analiza zasnovanih na dokazima za kreiranje politika i budžetiranje treba postati obavezan zahtjev za sve potrošačke jedinice.

- Obuka potrošačkih jedinica na izradi izvještaja o realizaciji rodno odgovornih programa

U skladu sa Smjernicama za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta. mentorska podrška će obuhvatiti praćenje i izvještavanje o ROB-u.

- Izrada konsolidovanog izvještaja o izvršenju rodno odgovornog budžeta potrošačkih jedinica

U narednom periodu fokus će biti na unapređenju izvještavanja o realizaciji rodno osjetljivih programa od strane budžetskih korisnika prema Ministarstvu finansija. U skladu sa Smjernicama za izvještavanje o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta Ministarstvo finansija će izraditi konsolidovani izvještaj o izvršenju rodno odgovornog programskog budžeta potrošačkih jedinica, na osnovu izvještaja dostavljenih od strane potrošačkih jedinica.

- Izrada metodologije za razvijanje tehničkog rješenja za markaciju rodno odgovornih aktivnosti uIS-u.

Potrebno je omogućiti da evidencije o izvršenju budžetskih programa sadrže tačne (selektovane) podatke o iznosu sredstava kojima su finansirane aktivnosti koje su sprovedene radi ostvarivanja uticaja na rodnu ravnopravnost. Stoga je neophodno izraditi metodologiju za razvijanje tehničkog rješenja za markaciju rodno

odgovornih aktivnosti u BMIS-u, kako bi se omogućilo praćenje izdataka za rodno odgovorne programe. Naime, trenutno u IS-u..

Interfejs između Budžetskog informacionog sistema (BMIS) i Sistema za izvršenje budžeta (SAP) je razvijen i trenutno funkcioniše u testnom režimu, dok je planirano stavljanje u produkciju odloženo za naredni period, do finalizacije sveobuhvatnog testiranja web servisa. Ova odluka je donesena imajući u vidu kompleksnost pomenute funkcionalnosti i njen značaj, kao i kontinuirane aktivnosti na unapređenju funkcionalnosti BMIS-a u kontekstu daljeg razvoja programskog budžeta i budžetkih operacija, a što ima efekat i na povezanost između informacionih sistema. Ova mjera doprinosi olakšanom i ubrzanom obavljanju svakodnevnih budžetskih operacija, uključujući preusmjeravanje sredstava, proces otpuštanja, povrat sredstava i praćenje izvršenja budžeta. Posebno naglašavamo da uvođenje ove funkcionalnosti značajno unapređuje sistem kontrole nad sprovođenjem budžetskih operacija. Ovim korakom ostvaren je značajan napredak u efikasnosti i transparentnosti finansijskih procesa, što dodatno podržava ciljeve reforme.

- Razviti priručnik za evaluaciju učinka programa i projekata, uključujući i rodnu dimenziju

U decembru 2023. godine je izrađen Nacrt priručnika za evaluaciju rodno odgovornih programa, koji je trenutno u proceduri revidiranja i komentarisanja od strane relevantnih aktera.

- Izmjena budžetskog cirkulara u BMIS-u na način da se omogući dostavljanje dokumenta potpisane rodno odgovorne izjave koja bi bila vidljiva u sistemu

U slučaju identifikacije rodno odgovornih programa/ potprograma/ aktivnosti i projekata u BMIS-u je omogućeno unošenje rodno odgovorne budžetske izjave. Kako bi se pojačao nivo kontrole potrebno je kroz BMIS omogućiti dostavljanje/kačenje dokumenta Rodne budžetske izjave potpisane od strane starješine organa.

III-1.4 Unaprijeđenje upravljanja javnim investicijama

Međunarodni indikatori kvaliteta upravljanja javnim ulaganjima u Crnoj Gori pokazuju da, uprkos kontinuiranim poboljšanjima od uvođenja programskog budžetiranja, još uvijek ima prostora za dalja poboljšanja u procesu pripreme, planiranja, realizacije i izvještavanja o javnim investicijama. Za sistem kapitalnog budžetiranja potreban je sveobuhvatan pristup reformi, uključujući regulatorni okvir i IT podršku za razvoj, upravljanje, računovodstvo i praćenje kapitalnih projekata.

Shodno identifikovanim nedostacima, Ministarstvo finansija za cilj unapređenje upravljanja javnim investicijama kroz povećanje udjela novih „zrelih projekata“, kao i procjene uticaja na životnu sredinu u smisluzimanja u obzir zelene dimenzije u investicionom ciklusu. Tome će doprinijeti uspostavljenje institucionalnog okvira i planirano jačanje politike upravljanja javnim investicijama, čime bi se povećala efikasnost u realizaciji planiranih projekata i eliminisalo gubljenje dragocjenih resursa na nespreme projekta.

OPERATIVNI CILJ 1.4		Unaprijeđenje upravljanja javnim investicijama		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Rast procenta novih zrelih	MF	10% (2023)	50% (2025)	70%

projekata ²⁰ u kapitalnom budžetu				
--	--	--	--	--

U narednom periodu planirano je kontinuirano održavanje obuka za sve zaposlene iz opština koji se bave planiranjem i implementacijom kapitalnih projekata na lokalnom nivou, kao i organizovanje obuka za sve potrošačke jedinice u cilju pravilnijeg popunjavanja Obrazaca za kandidovanje novih projekata, ali i za implementacione jedinice za kvalitetniji i precizniji unos zahtjeva u BMIS za kapitalni budžet.

III-1.5 Unaprijeđenje upravljanja javnim dugom

Uprkos izazovima u prethodne tri godine, Ministarstvo finansija ostaje posvećeno daljem unaprijeđenju parametara kvaliteta duga. Međutim, uslijed vanrednih i nepredvidivih spoljašnjih faktora poput pandemije koronavirusa i rata u Ukrajini, ciljani parametri do kraja 2027. godine biće brojčano izraženi nepovoljniji u poređenju sa polaznim vrijednostima iz ranijih godina. Na to značajno utiču povećanje EURIBOR-a i rast kamatnih stopa, kao i smanjena dostupnost povoljnih kreditnih aranžmana na duži rok.

Iako su ciljevi u apsolutnom smislu manje povoljni, u kontekstu trenutnih tržišnih uslova, realni su i odražavaju pažljivo planiranje sa ciljem očuvanja fiskalne stabilnosti i održivosti duga. Ministarstvo će nastaviti da aktivno radi na pregovaranju što povoljnijih uslova zaduživanja, uzimajući u obzir i zelenu dimenziju, kako bi minimizovalo troškove i ublažilo negativne efekte globalnih tržišnih turbulencija.

Cilj je obezbijediti optimalnu strukturu duga, u kojoj će troškovi zaduživanja biti minimalni u skladu sa tržišnim uslovima, a ročnost prilagođena potrebama države. Ministarstvo će nastaviti da prati međunarodne trendove, koristeći inovativne instrumente i pristupe kako bi smanjilo negativne efekte globalnih faktora i postiglo bolje uslove zaduživanja.

OPERATIVNI CILJ 1.5 Unaprijeđenje upravljanja javnim dugom				
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Kretanje prosječne ročnosti duga (godine)	MF	5,6 godina	4,0 godina	4,2 godina
Kretanje ponderisane kamatne stope	MF	3,3%	4,1%	4,2%

Pored kontinuiranog rada na unaprijeđenju ključnih parametara kvaliteta duga, aktivnosti Ministarstva finansija usmjerene su i na unaprijeđenje procesa izvještavanja o javnom dugu. U ovom kontekstu, važan korak predstavlja implementacija novog, ranije pomenutog softverskog rešenja, koje će značajno unaprijediti analizu, praćenje i izvještavanje.

Iako je prvobitno planirano da softver postane operativan do kraja 2024. godine, zbog složenosti procesa i potrebe za dodatnim prilagođavanjima, predviđa se da će kompletna implementacija biti završena do

²⁰ Novi projekti koji prvi put postaju sastavni dio Kapitalnog budžeta i koji imaju urađenu kompletnu projektnu dokumentaciju i za koje su riješeni imovinsko-pravni odnosi

polovine 2026. godine. Očekuje se da će ovaj napredni sistem omogućiti efikasnije upravljanje javnim dugom, čime će se obezbijediti veća transparentnost.

Pored značajno postignutog napretka, jačanje kapaciteta kadrova unutar relevantnih direkcija i dalje predstavlja izazov za Direktorata koji se suočava sa kontinuiranim odlivom iskusnih zaposlenih, što zahtijeva novo zapošljavanje i obuku novih zaposlenih. Kontinuirana edukacija, kako za novozaposlene, tako i za postojeće, postala je jedan od ključnih problema na čijem se otklanjanju radi u cilju osiguranja adekvatnog kapaciteta i stručnosti u upravljanju javnim dugom.

U narednom periodu planirano je da se osposobi i treća direkcija, odnosno Direkcija za rizike i finansijske derivate čime će se dodatno ojačati kapaciteti upravljanja dugom. Planirani su dodatni napor u organizaciji ciljanih obuka i profesionalnog razvoja zaposlenih, što će omogućiti da se postigne dugoročna stabilnost u ovoj oblasti.

III-1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU

OPERATIVNI CILJ 1.6	Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU			
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Pregovori o poglavlju 33 (Finansijske i budžetske odredbe) su privremeno zatvoreni	MF	Otvoreno poglavlje 33	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila	Poglavlje 33 privremeno zatvoreno

Nakon sprovođenja Akcionog plana za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava Evropske unije u Crnoj Gori, i na osnovu izrađene Analize nedostataka i preporuka za usklađivanje regulatornog okvira sa zakonodavstvom EU, identifikovane su ključne obaveze koje je potrebno realizovati u narednom periodu kako bi se uspostavio funkcionalan sistem upravljanja sopstvenim sredstvima EU u Crnoj Gori.

Ove obaveze uključuju kontinuirani rad na unaprijeđenju administrativnih kapaciteta u svim institucijama iz sopstvenih sredstava, s posebnim fokusom na unaprijeđenje zaposlenih u oblasti IT. u cilju pružanja kompetentne podrške resornim službama. U narednom periodu planirane su obuke uz ekspertsku podršku na radnom mjestu..

Analiza trenutnog stanja ima za cilj sagledavanje koliko su podaci o nerekiciranom ambalažnom otpadu dostupni i tačni, dok bi preporuke za sistem obračuna predložile metodologiju za praćenje i izračunavanje nerekiciranog otpada. Izvještavanje treba da se vrši kroz jedinstveni mehanizam koji obuhvata sve zainteresovane strane. Izazov u ovom segmentu predstavlja potreba za dodatnim naporima u definisanju davaoca i proizvođača podataka o nerekiciranoj plastici.

Dodatno, u dijelu uspostavljanju efikasnog sistema sopstvenih sredstava, u narednom periodu planiraju se sljedeće aktivnosti:

- Uspostavljanje procedura za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava u dijelu tradicionalnih sopstvenih sredstava;
- Uspostavljanje procedura za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava u dijelu sopstvenih sredstava po osnovu PDV-a;

- Uspostavljanje procedura za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava u dijelu sopstvenih sredstava po osnovu BND-a;
- Nadogradnja IT sistema nadležnih institucija za potrebe pravilnog obračuna i izvještavanja u dijelu sopstvenih sredstava EU (UC i PU);
- Izrada analize postojećeg regulatornog okvira koja će se vršiti kontinuirano;
- Pripremljene izmjene regulatornog okvira u skladu sa legislativom EU će se vršiti kontinuirano;
- Simulacija proizvodnje podataka o sopstvenim sredstvima.

III-1.7 Poboljšanje zvanične statistike

Navedeni operativni cilj je u funkciji podrške fundamentalnim principima odnosno ukupno institucionalnom okviru i ispunjenju ekonomskih kriterijuma za buduće članstvo u EU.

OPERATIVNI CILJ 1.7.	Dalje unaprijeđenje zvanične statistike			
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost do 2026.
Pregovori o poglavlju 17 su privremeno zatvoreni	CBCG MF	Otvoreno pregovaračko poglavlje 17	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 17	Poglavlje 17 je privremeno zatvoreno
Pregovori o poglavlju 18 su privremeno zatvoreni	Monstat	Otvoreno pregovaračko poglavlje 18	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 18	Poglavlje 18 je privremeno zatvoreno

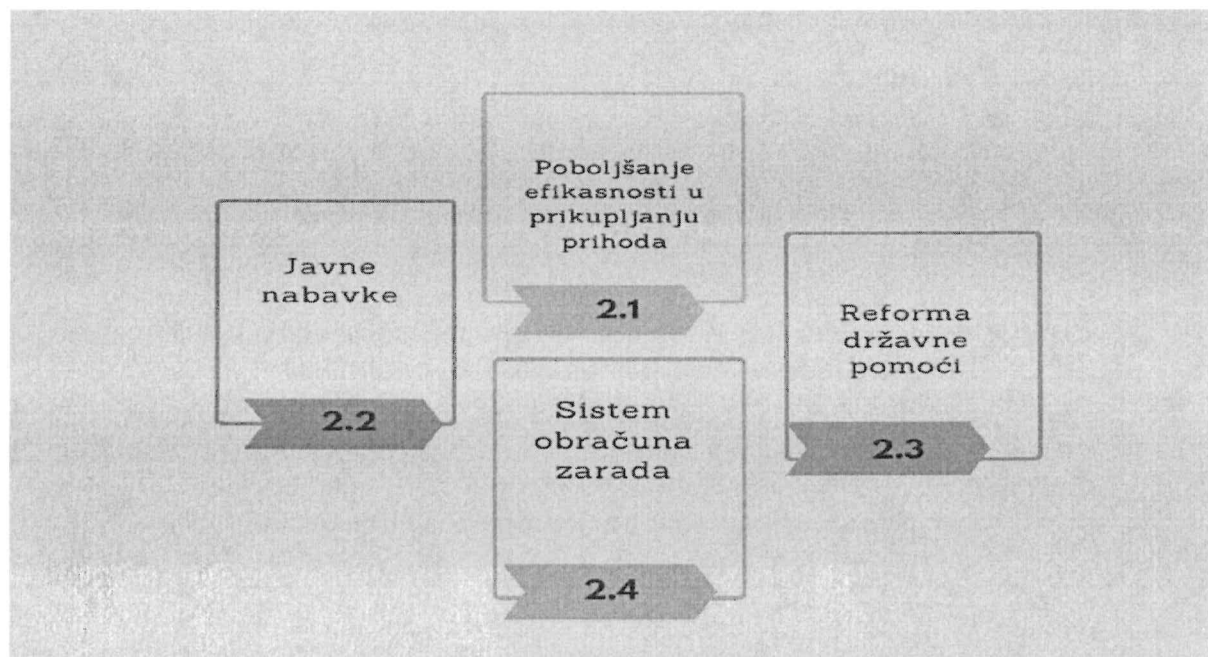
U cilju ispunjenja obaveza u ovoj oblasti, neke od ključnih aktivnosti koje će se sprovoditi u narednom periodu su:

- Izmjene Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike Crne Gore, u pravcu prenosa nadležnosti sa MF na Monstat, kao i bližeg definisanja nadležnosti proizvođača statistike državnih finansija – GFS (1)
- Donošenje Strategije razvoja zvanične statistike 2024-2028 i Programa zvanične statistike 2024-2028.godina (2)
- U skladu sa novim zakonskim rješenjima, izmjene aktuelnog Sporazuma o saradnji između MONSTAT-a, Ministarstva i CBCGC, koji je potpisan 06. maja, 2016. godine, u smislu nove raspodjele nadležnosti i detaljnim opisom izvora svih podataka (1)
- Publikovanje podataka glavnih agregata nacionalnih računa od strane Eurostata (2)
- Unapređenje podataka nacionalnih računa i sprovođenje velike revizije nacionalnih računa za period 2006-2024 – objavljivanje Septembar 2026 (2)
- Priprema i ažuriranje GNI inventarija u skladu sa revidiranim podacima, kao i ažurirane proces tabele tranzicije sa BDP na BND (2),
- Eksperimentalni obračun GFS podataka (1)
- Eksperimentalni obračun EDP podataka (1)
- Transmisija GFS (1)
- Transmisija EDP (1)
- Priprema i transmisija EDP inventarija (1)

- Unapređenje i priprema setova za finansijske račune za trasnmisiju – CBCG (2)
- Popis poljoprivrede počeo sa terenskim radom 01.oktobar-01.decembar 2024.godine (3)
- Počelo nacionalno objavljivanje podataka Popisa stanovništva (3)

III-2 IZVRŠENJE BUDŽETA

U strateškom cilju 2- Izvršenje budžeta, definisana su sljedeća četiri operativna cilja.



III-2.1 Pобољшanje efikasnosti u prikupljanju prihoda

Jedan od operativnih ciljeva u unkciji uspješnijeg izvršenja budžeta je unapređenje efikasnosti u prikupljanju javnih prihoda i njegovi indikatori su detaljnije razrađeni u narednoj tabeli.

OPERATIVNI CILJ 2.1 Pобољшanje efikasnosti u prikupljanju prihoda				
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Stepen usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u Poglavlju 16 - Oporezivanje	MF Poreska uprava	Otvoreno poglavlje 16	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 16	Potpuna usklađenost zakonodavstva u skladu sa Izvještajem EK za 2026 za Poglavlje 16
Stepen usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u Poglavlju 29 - Carinska unija	MF Uprava carina	Otvoreno poglavlje 29	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 29	Potpuna usklađenost zakonodavstva u skladu sa Izvještajem EK za 2026 za Poglavlje 29

Stepen implementacije informacionih sistema u oblasti oporezivanja i priprema za integraciju na EIS	Poreska uprava	Informacioni sistemi nisu implementirani i pripremljeni za integraciju	Započeta implementacija informacionih sistema	Puna integracija i primjena informacionog sistema
Stepen razvoja i primjene informacionih sistema u oblasti carina	Uprava carina	Implementiran novi CIS i započeta nadogradnja (2023)	Završena nadogradnja CIS i započet razvoj IT sistema za međupovezivanje i elektronsku razmjenu podataka sa EU (2025)	Razvijeni, potpuno integrisani i primjenjeni informacioni sistemi
Godišnje smanjenje poreskog duga (u %)	Poreska uprava MF	Ukupan poreski dug smanjen za najmanje 2% (2023)	Ukupan poreski dug smanjen za 5% (2025)	Ukupan poreski dug smanjen za najmanje 10%

U ostvarenju navedenog operativnog cilja u oblasti poreske administracije potrebno je dodatno unaprijediti efikasnost operativnih funkcija i smanjiti troškove usklađenosti poreskih obaveza. Poslovni procesi zasnovani na riziku doprinijeće povećanju naplate poreza i doprinosa za socijalno osiguranje iz svih izvora ekonomske aktivnosti.

Analiza rizika podrazumijeva primjenu kriterijuma rizika, za sve poreske oblike, u cilju identifikovanja poreskih obveznika za kontrolu u određenim sektorima (djelatnostima). Tako dobijene vrijednosti rizika su osnov i za podjelu poreskih obveznika prema stepenu rizičnosti. Izbor obveznika na osnovu analize rizika, ključni je element efikasnog plana kontrola. Planiranje kontrola vrši se prema stepenu rizika i u skladu sa raspoloživim resursima (broju inspektora/ki).

Poreski organ je analizom poslovnih procesa i postojećeg stanja, prepoznao i identifikovao potrebu izrade novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kojim bi se na bolji i efikasniji način obavljali svi poslovni procesi, a sve u cilju stvaranja efiksanije Uprave i dostizanja standarda savremenih poreskih administracija.

U skladu sa Poslovnom strategijom Poreske uprave za period 2024-2028. godine i Programom za unapređenje poštovanja poreskih obaveza za 2024. godinu, prioritet će se dati kontrolama kojima će biti obuhvaćene najrizičnije oblasti sa aspekta neregularnog poslovanja. U cilju eliminisanja ponavljanja poreskih prekršaja, intenzivirat će se kontrole obveznika, koji i pored kažnjavanja, nastavljaju sa obavljanjem nelegalne djelatnosti.

Procenat učešća dobrovoljnog plaćanja poreskih obaveza u ukupno ostvarenoj naplati: Strateški cilj Poreske uprave je podsticanje dobrovoljne poreske discipline, imajući u vidu međunarodne standarde i dobru praksu koji pokazuju da mjere za podsticanje dobrovoljnog poštovanja poreskih propisa na srednjeročnom i dugoročnom planu daju bolje rezultate u odnosu na represivne mjere. Stoga se aktivnosti Poreske uprave u tom pravcu realizuju na više frontova:

- Sprovođenjem kontinuiranih i po potrebi intenzivnih (npr. periodi usvajanja novih zakonskih normi) edukativnih brifinga, kampanja i edukativnih događaja sa poreskim obveznicima preko udruženja koja okupljaju poreske obveznike i njihove zastupnike – Privredne komore, Unije poslodavaca, Instituta sertifikovanih računovođa i Instituta računovođa i revizora i sl.
- Interaktivnom direktnom komunikacijom sa poreskim obveznicima pružanjem usluga odgovaranjem na postavljena pitanja u pisanoj formi i putem telefonskog kontakta.
- Unapređivanjem online servisa koji postoje na portalu Poreske uprave.

U narednom periodu pored nastavka aktivnosti na dva prvopomenuta kanala podrške, poseban fokus biće na uvođenjem savremenog portala koji će zamijeniti postojeću platformu, a koji će biti implementiran kroz projekat »Reforma poreske administracije u Crnoj Gori«. Novim portalom planirano je da se poreskim obveznicima omogući virtuelni privatni prostor na kojem će biti dostupne sve jednosmjerne i dvosmjerne usluge, i to između ostalih:

- Vršanje registracije privrednog subjekata
- Vršanje različitih oblika poreske registracije (opšta, PDV, prijava/odjava zaposlenih) i ažuriranje registracionih podataka
- Dostavljanje različitih vrsta zahtjeva i dostavljanje upravnih akata od strane PU
- Podnošenje poreskih prijava i plaćanje poreskih obaveza
- Notifikacije i podsjećanja na rokove za podnošenje poreskih prijava i izmirivanje poreskih obaveza i sl.

Imajući u vidu navedeno, očekuje se da će ova aktivnost naročito doprinijeti ostvarenju operativnog cilja i povećati stepen dobrovoljnosti u poštovanju poreskih obaveza.

Unaprijeđenje Poreske uprave kroz razvoj ljudskih resursa je definisano kao jedan od tri strateška cilja Poslovne strategije Poreske uprave 2024 – 2028. godina. Kao podciljevi definisani su: unaprijeđenje organizacione strukture i upravljanje ljudskim resursima, dugoročno kadrovska planiranje, unaprijeđenje obuka i stručnog usavršavanja službenika/ca i održavanje etičkih standarda i integriteta službenika/ca.

Realizacijom strateškog cilja biće osnaženi ljudski resursi kroz kontinuiranu edukaciju i unaprijeđenje vještina zaposlenih kako bi Uprava mogla odgovoriti na izazove moderne poreske administracije, uključujući identifikaciju budućih zahtjeva za vještinama; osigurati da su upravljanje ljudskim resursima i strategije zapošljavanja usklađene kako bi se zadovoljile buduće poslovne potrebe. Realizovaće se Strategija upravljanja ljudskim resursima, koja će obuhvatiti razvoj vještina zaposlenih, veću efikasnost, bolji kvalitet rada i podršku reformskim procesima Uprave. Težnja je da zaposleni etički postupaju, profesionalno obavljaju poslove, u cilju zaštite i jačanja povjerenja u rad Uprave, očuvanja, afirmacije i ugleda poreskih službenika/ca i jačanja integriteta.

Vezano za usklađivanje zakonodavstva, u narednom periodu su planirane dodatne izmjene Zakona o porezu na dodatu vrijednost, Zakona o porezu na dobit pravnih lica, Zakona o poreskoj administraciji i Zakona o akcizama u cilju potpunog usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU.

Kada je u pitanju oblast carina, aktivnosti su usmjerene na harmonizaciju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i razvoj informacionih sistema, zaštitu društva, osiguranje i olakšavanje međunarodne trgovine, uključujući pojednostavljenje i harmonizaciju carinskih procedura, efektivnu naplatu prihoda i jačanje ljudskih resursa.

Glavni izazov za ispunjavanje zahtjeva za pristupanje EU sastoji se u razvoju IT sistema za međupovezanost sa sistemima EU, što zahtijeva adekvatan administrativni kapacitet, kako u IT odsjecima, tako i u poslovnim odsjecima, kao i značajna finansijska sredstva za održavanje novih sistema.

Izveštaj EK o Crnoj Gori za 2024. godinu definiše da bi u narednoj godini Crna Gora posebno trebalo da završi pravne i tehničke pripreme za pristupanje države Konvenciji o zajedničkom tranzitu i za implementaciju i rad Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS – faza 5); da usvoji i implementira novu Poslovnu strategiju 2024-2026 i IT strategiju Uprave carina; i obezbijedi dovoljan broj zaposlenih i finansiranje za nadogradnju svojih IT sistema, omogućavajući međusobnu povezanost i interoperabilnost sa elektronskim carinskim okruženjem EU.

III-2.2 Unaprijeđenje sistema javnih nabavki

Budući da je neophodnost daljeg poboljšanja u sistemu javnih nabavki, prepoznata kao jedna od izazova u reformi javnih finansija, u nastavku je razrađen operativni cilj koji se odnosi na unapređenje sistema javnih nabavki do kraja 2026.

OPERATIVNI CILJ 2.2		Unaprijeđenje sistema javnih nabavki		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Prosječan broj ponuđača po postupku nabavke	MF	2.82	2.8	3.00
Udio transparentnih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki	MF	89% (2023)	95 (2025)	95
Procenat donešenih odluka na pristigle žalbe u datoj godini	KKPJN	93%	93%	95%

Imajući u vidu veliki broj naručilaca i ograničene kapacitete manjih opština za projekte komunalne infrastrukture, u toku je finalizacija aktivnosti na izradi Programa obuke u oblasti javnih nabavki, čime će se poboljšati sistem obuke za naručioce ali i ponuđače, unaprijediti održivost sistema obuke i uvesti sistem organizovanja specijalističkih, tematskih i naprednih obuka i sertifikacije u ovoj oblasti.

Iako je indeks konkurencije na nivou Evropske unije, potrebno je ulagati napore na povećanju broja ponuđača po postupku nabavke, posebno smanjenju broja postupaka sa jednom ponudom. S tim u vezi, planira se sprovođenje obuka za ponuđače za korišćenje elektronskog sistema, donošenje podzakonske regulative i tehničke literature radi efikasne implementacije elektronskog sistema javnih nabavki kao neophodnih alatki za olakšavanje učešća privrednih subjekata u postupcima javnih nabavki. U toku 2023. godine, a u skladu sa preporukama Evropske komisije vezanim za kontinuirano unaprijeđivanje rada CEJN-a, izvršeno je funkcionalno povezivanje sistema sa elektronski vođenim javnim evidencijama od značaja za ovu oblast - evidencijom Uprave prihoda i carina o obavezama privrednih subjekata po osnovu poreza i doprinosa obaveznog socijalnog osiguranja, dok su za povezivanje sa kaznenom evidencijom Ministarstva pravde stvorene tehničke pretpostavke i potpisan sporazum između dva ministarstva, a konekcija će biti u funkciji od početka 2025. godine. U skladu sa planiranim aktivnostima na uvođenju nove funkcije u okviru elektronskog sistema javnih nabavki, a to je elektronsko sačinjavanje i podnošenje izjave privrednog subjekta, očekuje se donošenje Pravilnika o elektronskoj izjavi privrednog subjekta, u IV kvartalu 2024. ili I kvartalu 2025. godine. Takođe, sa ciljem obezbjeđivanja optimalnih uslova za funkcionisanje planirane interoperabilnosti e-sistema nabavki sa elektronskom evidencijom Ministarstva pravde, izradiće se Uputstvo za provjeru ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke kroz funkcionalnu vezu CEJN-a sa elektronskim sistemom Ministarstva pravde.

U okviru unaprijeđivanja funkcionalnosti CEJN-a, u prethodnoj godini su uvedene dodatne forme izvještavanja, odnosno prikupljanja statističkih podataka sa sistema, što u velikoj mjeri olakšava praćenje pokazatelja uspješnosti sistema javnih nabavki. Takođe, u toku 2023. godine omogućeno je da se žalbeni mehanizam u postupcima javnih nabavki u potpunosti sprovodi preko CEJN-a. Dodatna unaprijeđenja e-sistema nabavki, koja uključuju uvođenje elektronske izjave privrednog subjekta i novih formi izvještavanja,

planirana su kroz aktivnosti projekta finansiranog od strane Delegacije EU u Crnoj Gori, a koji je počeo sa implementacijom u aprilu 2024. godine.

U okviru Reformske agende usvojene u septembru 2024. godine, uvedeno je smanjenje udjela direktnih nabavki u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki, kroz izmjene pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, čime se maksimalna godišnja vrijednost direktnih nabavki ograničava na 100.000,00 eura. Ovo ima za cilj smanjenje vrijednosti ove vrste nabavki na 2% od ukupne vrijednosti, do kraja 2026. godine.

Budući da je jedna od osnovnih nadležnosti KZPPJN odlučivanje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki, kao i postupcima javno-privatnog partnerstva, za efikasnost u odlučivanju je od izuzetnog značaja jačanje administrativnih kapaciteta u njenoj Stručnoj službi i razvoj i implementacija elektronske platforme za upravljanje predmetima. U 2024. dobijena je saglasnost na novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe ove Komisije, te su u proceduri oglasi za popunu šest radnih mjesta predviđenih istom, dok je KZPPJN nacrtom budžeta za 2025. tražila saglasnost za odobravanje finansijskih sredstava za navedenu elektronsku platformu. Popunjavanjem radnih mjesta i puštanjem u rad platforme, dodatno će se unaprijediti rad Komisije i omogućiti efikasnije donošenje odluka po izjavljenim žalbama.

III-2.3 Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU

Imajući u vidu izazov koji se odnosi na slučajeve neusklađene državne pomoći sa pravilima državne pomoći, , u nastavku je prikazan operativni cilj do kraja 2026. godine koji se odnosi na usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU.

OPERATIVNI CILJ 2.3		Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Stepen ispunjenosti mjerila koja se odnose na državnu pomoć u Poglavlju 8	MF	Poglavlje 8 je otvoreno	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila	Potpuna ispunjenost mjerila koja se odnose na državnu pomoć u Poglavlju 8

Imajući u vidu da je usklađivanje zakonodavstva uglavnom završeno, fokus će biti na implementaciji, posebno na potrebi za izgradnjom kapaciteta za sprovođenje zakona u ovoj oblasti. Potrebno je novo zapošljavanje i obuka osoblja, kao i informatička podrška. Potrebno je značajno pojačati praćenje usklađenosti u oblasti državne pomoći, uključujući i poštovanje uslova za akumulaciju pomoći; primjenu pravila državne pomoći u velikim projektima koji se preduzimaju u saradnji sa trećim zemljama; i procjenu koncesionih akata.

Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU realizovaće se kroz nekoliko ključnih aktivnosti. Biće izrađen i usvojen novi zakon, koji će u potpunosti biti usklađen sa odgovarajućim zakonodavstvom EU. Relevantni podzakonski akti će biti usvojeni kako bi se obezbijedila precizna implementacija zakonskih odredbi i prilagođavanje specifičnostima domaćeg sistema.

U cilju efikasnijeg sprovođenja pravila o državnoj pomoći i jačanja institucionalne saradnje, biće organizovane obuke za zaposlene u državnim organima i institucijama. Ove obuke omogućiću sticanje potrebnih znanja i vještina, kao i unaprijeđenje koordinacije i saradnje između institucija koje su uključene u proces državne pomoći. Obuke, takođe, podrazumijevaju i predstavnike sudskih instanci, odnosno sudova kojima je u

nadležnosti rješavanje pokrenutih upravnih sporova i postupaka povraćaja dodijeljene državne pomoći (Upravni sud, Vrhovni sud, Privredni sud, Sud za prekršaje i Viši sud za prekršaje).

U cilju unaprijeđenja funkcionalnosti i transparentnosti uspostavljenih registara državne pomoći, novi Zakon o kontroli državne pomoći uvodi nove odredbe prema kojima će davaoci državne pomoći biti dužni da u jasno definisanom roku unesu sve relevantne podatke o dodijeljenoj državnoj pomoći. Ovim odredbama će se omogućiti precizniji uvid i nadzor nad dodijeljenim državnim pomoćima, a očekuje se da će ovaj korak doprinijeti većoj transparentnosti u korišćenju javnih sredstava i omogućiti lakše praćenje usklađenosti sa zakonskim okvirima.

III-2.4 Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore

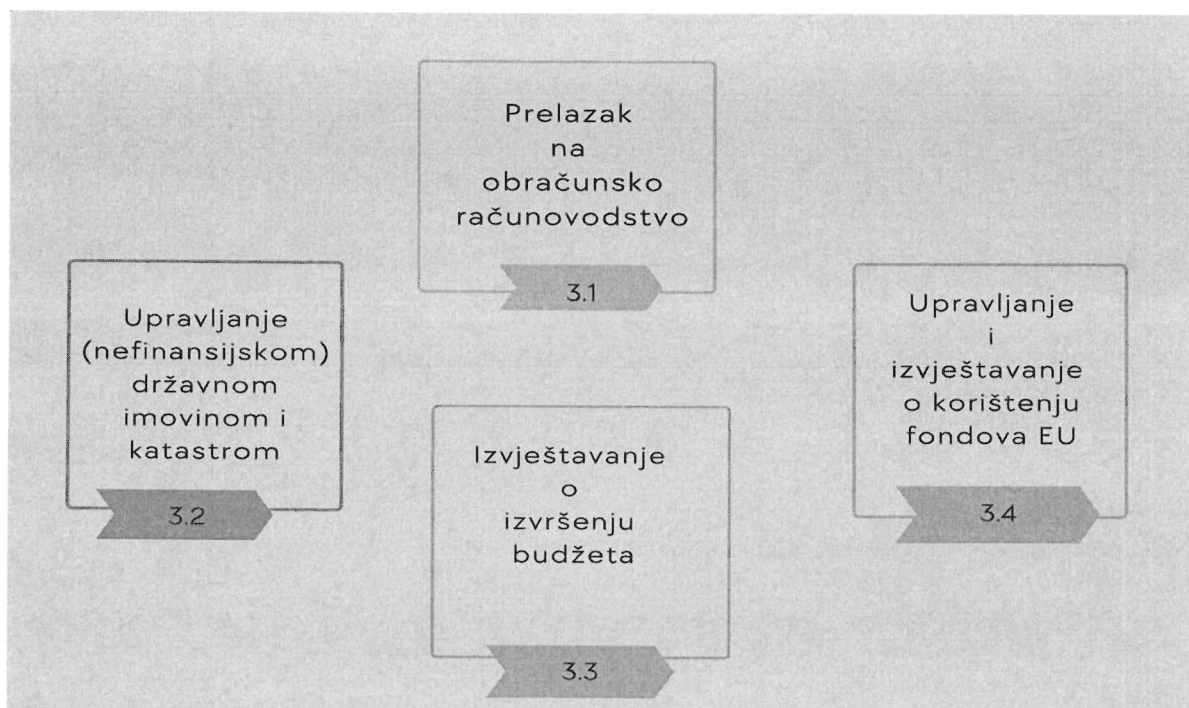
U cilju povećanja efikasnosti i efektivnosti sistema obračuna zarada i praćenja javnih rashoda, definisan je operativni cilj implementacije sistema za centralnog obračuna zarada (COZ) u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore.

OPERATIVNI CILJ 2.4		Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Procenat institucija koje primjenjuju centralizovani obračun zarada (COZ)	MF	Manje od 20% institucija primijenilo COZ (u testnom okruženju za pilot institucije)	33% institucija koristi COZ	100% institucija primjenjuje COZ

U narednom periodu planirane su aktivnosti na uključivanju preostalih potrošačkih jedinica koje se finansiraju iz državnog budžeta, obezbjeđivanje stabilnog rada kroz kontinuirano održavanje i dodatni razvoj sistema, migracija aplikacije na opremu Ministarstva javne uprave iz bezbjedonosnih razloga, sa konačnim ciljem uključivanja preostalih subjekata u Sistem za centralizovani obračun zarada.

III-3 RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

Operativni ciljevi u okviru strateškog cilja 3 su dati u nastavku.



III-3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo

U narednom periodu potrebno je obezbijediti primjenu novih računovodstvenih propisa i nadograditi računovodstveni informacijski sistem za podršku obračunskom računovodstvu i finansijskom izvještavanju. U tom kontekstu je definisan i operativni cilj prelaska na obračunsko računovodstvo, prikazan u narednoj tabeli.

OPERATIVNI CILJ 3.1		Prelazak na obračunsko računovodstvo		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost do 2026.
Stepen primjene obračunskog računovodstva u javnom sektoru	MF	Obračunsko računovodstvo u javnom sektoru nije u primjeni	Započete aktivnosti na donošenju zakonodavnog okvira za uvođenje obračunskog računovodstva u javnom sektoru	Puna primjena obračunskog računovodstva

Takođe, biće potrebna i obuka računovođa za primjenu novih računovodstvenih propisa i za korišćenje računovodstvenog informacionog sistema, kao proces kontinuirane edukacije u ovoj oblasti.

Računovodstvo po obračunskoj osnovi u značajnoj mjeri će doprinijeti implementaciji ESA 2010.

Najznačajniji izazov za prelazak na obračunsko računovodstvo je potreba za nadogradnjom računovodstvenog IT sistema, koja je zahtjevan i sveobuhvatan proces i zavisi i od potrošačkih jedinica, njihovih informacionih sistema i podataka koji bi trebalo da budu dio budućeg sistema. Aktivnosti realizovane u cilju rješavanja ovog izazova su: (i) Pripremljena Analiza procesa i funkcionalnosti računovodstvenog informacionog sistema u skladu sa novim računovodstvenim propisima; i (ii) Analiza nedostataka (GAP

analiza) postojećeg računovodstvenog informacionog sistema u odnosu na funkcionalnost potrebnu za primjenu novih računovodstvenih standarda. Predmetne analize su rađene u cilju identifikacije zahtjeva za nadogradnjom računovodstvenog informacionog sistema u cilju implementacije novog Zakona o računovodstvu u javnom sektoru i podzakonskih akata.

III-3.2 Unaprijeđenje upravljanja nefinansijskom državnom imovinom i katastrom

Navedeni operativni cilj sa pratećim indikatorima je detaljnije prikazan u narednoj tabeli.

OPERATIVNI CILJ 3.2 Unaprijeđenje upravljanja nefinansijskom državnom imovinom i katastrom				
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Procjenat primjene IT sistema za evidenciju nefinansijske državne imovine	MPPUDI UDI	IT sistem za evidenciju nefinansijske državne imovine nije uspostavljen (0%)	Započete pripremne aktivnosti na uspostavljanju evidencije nefinansijske državne imovine (0%)	70% primjene IT sistema za evidenciju državne imovine
Stepen unaprijeđenja katastarskog informacionog sistema	MPPUDI UZN	Procedura za poboljšanje kvaliteta podataka nije uspostavljena; Strateški dokumenat za razvoj katastarskog informacionog sistema nije usvojen	Pokrenute pripremne aktivnosti za unaprijeđenje katastarskog informacionog sistema	Unaprijeđen katastarski informacioni sistem i uspostavljen minimum jedan novi e-servisi

Razrada ovog operativnog cilja prikazan je kroz više aktivnosti koje su detaljnije opisane u akcionom planu.

Uspostavljanje funkcionalnog IT rješenja za upravljanje državnom imovinom. Kako ARS aplikacija nije upotrebljiva, potrebno je novo softversko rješenje u kojem bi se prelili podaci iz baze nepokretnosti koju posjeduje Uprava za državnu imovinu. To rješenje bi moralo biti prilagođeno i softveru Uprave za nekretnine, kako bi se svaka promjena u listovima nepokretnosti za nepokretnosti čiji je svojinar Crna Gora, koja se izvrši u softveru Uprave za nekretnine, automatski izvršila i u Registru nepokretnosti.

Izmjene i dopune Zakona o državnoj imovini i relevantnih podzakonskih akata sa fokusom na uređenje jednokratnog dostavljanja podataka o već stečenoj imovini, kao i za održavanje ovih podataka ažurnim u pogledu prenosa i raspolaganja. Neophodno je inicirati izmjenu člana 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj imovini, u kojem je propisano na koji način se dostavlja popis imovine Upravi za državnu imovinu, kao i izmjena člana 63 Zakona o državnoj imovini, u kojem nisu navedene kaznene odredbe za nedostavljanje popisa pokretnih stvari upravi nadležnoj za poslove imovine.

Kompletiranje registra imovine svih potrošačkih jedinica na centralnom nivou sa procjenom, na osnovu jedinstvene metode, popisa državne imovine u katastru. Elektronska evidencija državne imovine se nalazi na portalu E – katastra, na sajtu Uprave za nekretnine. Imajući u vidu da je za kreiranje Registra nepokretnosti neophodno izvršiti procjenu nepokretnih stvari u državnoj svojini, potrebno je izraditi metodologiju za masovnu procjenu vrijednosti državne imovine. Implementacija podataka o državnoj imovini u jedinstvenu bazu podataka u potpunosti zavisi od organa koji će se naći u evidenciji.

Obuka službenika/ca za oblast državne imovine u domenu upravljanja registrom imovine. Potrebna je obuka najmanje 500 korisnika, tj. zaposlenih u državnim organima i organima lokalne samouprave. Obuke bi bile organizovane putem video linka ili putem korisničkog uputstva. Što više organa i korisnika prođe kroz ovu vrstu obuke precizniji će biti podaci u Registru nepokretnosti.

Uspostavljanje kontrolne funkcije za procjenu kvaliteta podataka. Kontrolna funkcija je uspostavljena u formi Kartona evidencije državne imovine za sve nepokretnosti u državnoj svojini. Potrebno je elaborirati hiljade objekata i više stotina hiljada parcela zemljišta u svojini Države Crne Gore kojima raspolaže Vlada i lokalne samouprave, što je veoma zahtjevan zadatak.

Potrebna je nadogradnja *katastarskog informacionog sistema* radi konsolidacije podataka na centralnom nivou i poboljšanja njihovog kvaliteta. Neophodan je razvoj strateškog okvira za primjenu novih tehnologija, definisanje prioriteta, procedura, ljudskih i finansijskih resursa, rizika i usklađivanje sa trenutnim stanjem. U cilju poboljšanja katastarskog informacionog sistema biće razvijene sljedeće nove funkcionalnosti i usluge:

- Nove e-usluge za notare - Kroz omogućavanje digitalnog pristupa čime će se ubrzati pravni procesi i smanjiti administrativne prepreke.
- Funkcionalnost preuzimanja elektronski potpisanog lista nepokretnosti/posjedovnog lista - korisnici će imati mogućnost preuzimanja verifikovanih i elektronski potpisanih dokumenata, što će smanjiti potrebu za fizičkim prisustvom i ubrzati proces izdavanja.
- Unaprijeđenje katastarskog informacionog sistema kroz Razvoj platforme za direktan pristup organa katastarskom informacionom sistemu – omogućiće brojne benefite od ubrzanja administrativnih procesa, smanjenja grešaka i povećanja pravne sigurnosti, do poboljšanja transparentnosti i efikasnosti rada Uprave za nekretnine. Ovakav sistem učiniće rad Uprave za nekretnine i povezanih institucija: modernijim, efikasnijim i prilagođenijim savremenim potrebama, čime se podiže nivo usluge i smanjuju administrativna opterećenja.
- Integracija postojećih sistema za upravljanje katastarskom evidencijom - Kroz unapređenje interoperabilnosti sa postojećim sistemima.
- Planovi za sistem upravljanja dokumentima za potrebe arhiviranja - planira se uvođenje sistema koji će omogućiti bezbjedno i efikasno arhiviranje katastarskih dokumenata, što će dugoročno olakšati pristup arhivskim podacima.
- Strategija razvoja informacionog sistema – čija će izrada definisati dugoročne ciljeve, pravce razvoja i način na koji će informacione tehnologije podržati poslovanje Uprave za nekretnine.

Za implementaciju ovih funkcionalnosti i usluga neophodno je otkloniti spektar pravnih, ekonomskih i tehnoloških prepreka.

Pravne prepreke bi se prevazišle kroz reviziju i izmjene zakona, podzakonskih akata i drugih pravnih normi, prvenstveno Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, Zakona o notarima i dr.

Ekonomske prepreke su navedene zbog nedovoljnosti budžetskih sredstava koji su opredijeljeni Upravi za nekretnine i zbog nemogućnosti obezbjeđivanja sredstava iz donacija.

Tehnološke prepreke se odnose na zastarjelu i amortizovanu opremu sa malom upotrebnom vrijednošću sa kojom Uprava raspolaže, ali i softverska rješenja koja ne prate savremene katastarske sisteme i nadogradnje. U tom kontekstu, planirana je nabavka softvera za evidenciju i upravljanje IT opremom, koji bi bio od višestruke pomoći Upravi za nekretnine, uključujući efikasnije korišćenje resursa, smanjenje troškova, bolje održavanje i podršku, poboljšanu sigurnost i usklađenost sa zakonima.

Nakon svega, neophodno je sprovesti obuke kako za eksterne korisnike tako i *in house* obuke, saglasno izmjenama ili nadogradnji sistema.

III-3.3 Unaprijeđenje izvještavanja o izvršenju budžeta

U oblasti izvještavanja o izvršenju budžeta, realizacija operativnog cilja Unaprijeđenje izvještavanja o izvršenju budžeta prikazana je u narednoj tabeli i kroz opis dvije aktivnosti u akcionom planu.

OPERATIVNI CILJ 3.3	Unaprijeđenje izvještavanja o izvršenju budžeta
----------------------------	--

Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Povećanje transparentnosti i unaprijeđena vizuelizacija budžetskih iskaza – Budžet za građane i građanke	MF	Budžet za građane i građanke ne postoji	BMIS u postupku nadogradnje kojim će se omogućiti priprema godišnjih i periodičnih izvještaja/budžeta za građane i građanke, uključujući rodne indikatore	Budžet za građane i građanke objavljen na internet stranici Ministarstva finansija

Prva aktivnost se odnosi na nadogradnju BMIS-a kako bi se poboljšali godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta. U narednom periodu će biti realizovana nadogradnja budžetskog informacionog sistema (BMIS), kojom će se obezbijediti format izvještaja (posebno kad su u pitanju izvještaji o učinku budžeta) iz kojeg će se direktno dobijati podaci za izradu budžeta za građanke i građane.

Druga aktivnost se odnosi na izradu godišnjih i periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta u skladu sa programskom klasifikacijom u okviru Informacionog sistema za upravljanje budžetom – BMIS. Naglasak treba staviti na unaprijeđenje kvaliteta priloženih (unesenih) informacija o ciljevima i indikatorima kako bi se poboljšala tačnost i potpunost izvještaja o učinku budžeta.

III-3.4 Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU

U svrhu upravljanja i izvještavanja o korišćenju EU fondova postoji potreba za razvijanjem relevantnog informacionog sistema, što je definisano operativnim ciljem ovog programa prikazanim u narednoj tabeli.

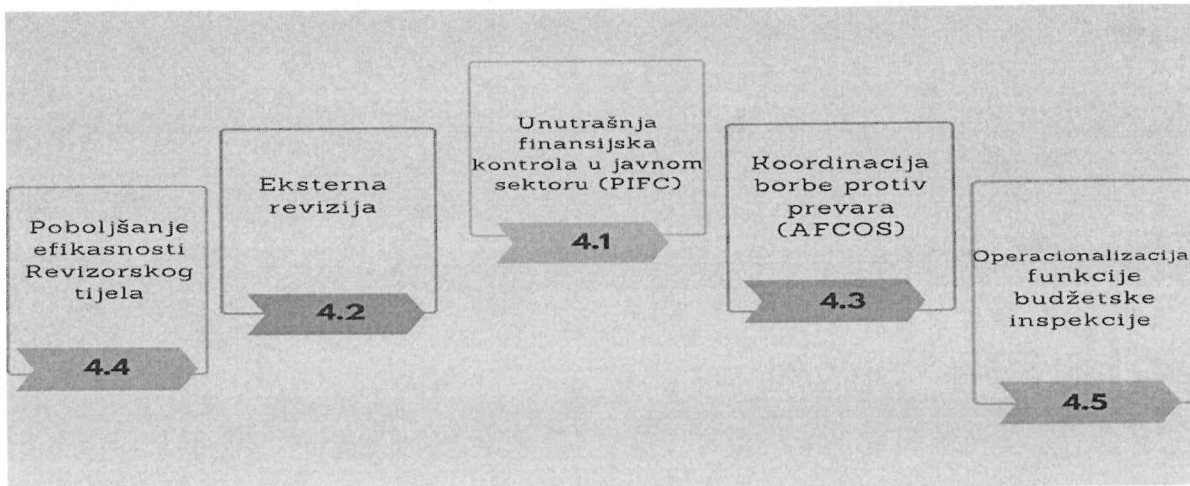
OPERATIVNI CILJ 3.4		Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Stepen razvoja jedinstvenog Informacionog sistema za upravljanje i monitoring projekata – MIS (Management Information System)	MF	Informacioni sistem nije uspostavljen	Otpočete pripremne aktivnosti na uspostavljanju MIS-a	Započeto uspostavljanje MIS-a

Evidentiranje svih podataka o fondovima EU, praćenje realizacije, knjiženje i sl., kao i izvještavanje o njihovom korišćenju glavni je zahtjev za upravljanje pretpristupnim fondovima tokom procesa pristupanja, a kasnije, kada država postane članica EU, i za upravljanje strukturnim i kohezionim fondovima. S tim u vezi, MIS sistem će obuhvatiti podatke od nivoa Programa do nivoa projekata, od dostupnih sredstava do realizovanih sredstava, uključujući i praćenje ispunjenosti pokazatelja i praćenje finansijske potrošnje, a sve u cilju adekvatnog izvještavanja. Glavni korisnici MIS-a trebali bi biti ključni akteri uključeni u sistem upravljanja EU fondovima, tj. Tijelo za upravljanje računima (Accounting body), Upravljačko tijelo (Managing Authority), Tijelo za posredovanje (Intermediate bodies), kao i Revizorsko tijelo (Audit Authority), uz mogućnost proširenja i na veći krug korisnika kao što su sami ugovarači, odnosno korisnici EU podrške i sl. U krajnjem, cilj MIS sistema jeste doprinos procesu izvještavanja, u svrhu učinkovitog i djelotvornog korištenja EU fondova.

Za potrebe razvijanja informacionog sistema započeta je analiza trenutnog stanja i potreba, čiji se završetak očekuje tokom 2025. godine. Kao rezultat sprovedene analize biće izrađena tehnička specifikacija. Na bazi pripremljenih aktivnosti, do kraja 2025. godine očekuje se i početak pripreme cjelokupne tenderske dokumentacije, nakon čega će se pokrenuti i tenderska procedura za potrebe izrade sistema.

III-4 FINANSIJSKA KONTROLA

Operativni ciljevi u okviru strateškog cilja 4 su dati u nastavku.



III-4.1 Unapređenje unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)

Imajući u vidu prepoznate izazove i dijelu unutrašnjih finansijskih kontrola, definisan je operativni cilj za njihovo unapređenje do kraja 2026. koji je prikazan u narednoj tabeli.

OPERATIVNI CILJ 4.1	Unapređenje unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)			
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2025.	Ciljana vrijednost u 2026.
% ministarstava koja delegiraju ovlaštenja za finansijsko upravljanje i unutrašnje kontrole	MF	8,3%	50%	80%
% preporuka unutrašnje revizije koje se odnose na unaprijeđenje unutrašnjih kontrola i ostvarivanje vrijednosti za novac	MF	28,60%	36%	40%

U dostizanju ovog cilja, fokus Ministarstva finansija će i dalje biti na harmonizaciji i koordinaciji razvoja sistema upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru kroz unapređenje regulatornog okvira, organizovanje i sprovođenje obuka, praćenje budžetskih korisnika na centralnom i lokalnom nivou i kontinuirano pružanje podrške svim ovim subjektima. U narednom periodu dodatni fokus će biti stavljen na jačanje unutrašnje revizije, upravljanja i unutrašnjih kontrola u privrednim društvima u kojima država ima većinski vlasnički udio.

Takođe, Ministarstvo finansija će ocijeniti stanje u oblasti upravljanja, unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije i dati preporuke za unapređenje stanja kroz Konsolidovani izvještaji o upravljanju i unutrašnjoj kontroli.

Ključni izazov za primjenu koncepta upravljačke odgovornosti je definisanje ciljeva i utvrđivanje odgovornosti za njihovu realizaciju, povezivanje budžeta sa planiranim aktivnostima, kao i prenošenje ovlaštenja za upravljanje resursima i donošenje odluka.

Planirano je da se u periodu 2025-2026. godina sprovede analiza upravljačke odgovornosti u državnoj upravi i razvije mapa puta za implementaciju koncepta upravljačke odgovornosti, sa smjernicama.

Takođe, Ministarstvo finansija planira da u narednom periodu organizuje obuke za rukovodioce o delegiranju ovlašćenja i internom izvještavanju, kao i za zaposlene u skladu sa Programom obuke za sticanje znanja, vještina i sposobnosti iz oblasti upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru, uključujući i pravna lica u kojima država ima većinski vlasnički udio.

Radi procjene nivoa primjene osnovnih elemenata upravljanja i unutrašnjih kontrola i daljeg unaprjeđenja u javnom sektoru, obaviće se sagledavanje kvaliteta upravljanja i kontrola kod subjekata u javnom sektoru.

U cilju unaprjeđenja znanja iz oblasti unutrašnje revizije planirana je dalja implementacija Programa obuke za unutrašnjeg revizora u javnom sektoru radi sticanja sertifikata za unutrašnjeg revizora u javnom sektoru, kao i Implementacija Programa kontinuiranog profesionalnog usavršavanja sertifikovanih unutrašnjih revizora radi održavanja i unaprjeđenja znanja iz oblasti unutrašnje revizije.

Planirano je da se tokom 2026. godine u okviru projekta „EU 4 Public Finance Management (PFM) in Montenegro“, obavi eksterna ocjena kvaliteta rada jedinica za unutrašnju reviziju kod pet do šest korisnika sredstava budžeta na centralnom i lokalnom nivou, sa svrhom ocjene usaglašenosti primjene Globalnih Standarda unutrašnje revizije i identifikovanja mogućnosti za unaprjeđenje funkcije unutrašnje revizije.

Prije i nakon obavljenih eksternih ocjena planirana je edukacija svih unutrašnjih revizora/ki na temu obavljanja eksternih ocjena, kako bi se što bolje pripremili za sprovođenje ovog postupka, odnosno kako bi se podijelile naučene lekcije stečene tokom obavljanja samih eksternih ocjena.

Takođe, planirane su edukacije unutrašnjih revizora/ki za sprovođenje IT revizija, naročito u dijelu koji se odnosi na identifikaciju i ocjenu IT rizika, pripreme plana revizije i samog obavljanja revizije.

Početkom 2025. godine planirana je priprema i donošenje novog Pravilnika o metodologiji rada unutrašnje revizije u javnom sektoru kako bi isti u potpunosti bio usklađen sa zahtjevima novih Globalnih standarda unutrašnje revizije. Takođe, Ministarstvo finansija planira da u narednom periodu organizuje najmanje dvije radionice za unutrašnje revizore/ke na temu primjene novih Globalnih standarda unutrašnje revizije.

III-4.2 Jačanje uticaja eksterne revizije na upravljanje javnim i EU sredstvima

Novi Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026. doprinijeće daljem poboljšanju strateškog okvira implementacijom postojećih i razvojem novih strateških dokumenata DRI, povećanjem kvaliteta revizija i poboljšanjem digitalizacije revizije i procesa praćenja implementacije revizorskih preporuka.

Jačanje uticaja revizije na upravljanje javnim sredstvima će se postići kroz povećanje obuhvata sistemskog praćenja sprovođenja revizorskih preporuka i unaprjeđenjem kvaliteta revizija, što je suština operativnog cilja prikazanog u narednoj tabeli.

OPERATIVNI CILJ 4.2		Jačanje uticaja eksterne revizije na upravljanje javnim i EU sredstvima		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.

Procenat kontrole realizacije preporuka DRI	DRI	30% (2023)	40% (2025)	50%
Procenat realizacije aktivnosti planiranih Strateškim planom razvoja	DRI	61,53% (2023)	70% (2025)	75%
Procenat sprovođenja aktivnosti planiranih revizorskim strategijama	RT	80% (2023)	85% (2025)	90%

Kroz ispunjenje Srednjoročnog plana finansijskih revizija i revizija pravilnosti u periodu 2023 – 2027. godine i unaprijeđenja strateškog planiranja revizije uspjeha sa fokusom na oblasti u vezi sa ciljevima održivog razvoja, DRI će uticati na jačanje kvaliteta i uticaja rezultata revizija.

Izrada Komunikacione strategije DRI i Strategije upravljanja ljudskim resursima za naredni strateški period će obezbijediti kontinuitet strateškog planiranja zasnovan na reformama i dugoročnim strateškim prioritetima Institucije u datim oblastima. Komunikaciona strategija će biti fokusirana na specifičnim potrebama pojedinačnih ciljnih grupa utvrđenih analizom komunikacionih ciljeva i aktivnosti realizovanih u prethodnim godinama i analizom potreba i očekivanja relevantnih aktera.

Obučavanjem revizorskog kadra kroz sprovođenje specijalizovanih planova obuke za reviziju uspjeha obezbijediće sprovođenje sve većeg broja revizija uspjeha.

Glavni izazovi odnose se na kapacitete DRI, koji su po broju zaposlenih nedovoljni za ispunjavanje njenog sveobuhvatnog mandata, uključujući potrošačke jedinice na centralnom i lokalnom nivou, privredna društva u vlasništvu države, političke subjekte. Nepotpuna finansijska nezavisnost i samostalnost DRI i ograničeni prostorni kapaciteti u postojećim prostorijama DRI predstavljaju potencijalne izazove, koji mogu uticati na prijem i zapošljavanje novog kadra.

Novi Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022–2026. doprinijeće daljem unaprijeđenju strateškog okvira kroz sprovođenje postojećih i razvoj novih strateških dokumenata Revizorskog tijela, povećanje kvaliteta revizija, kao i unaprijeđenje i jačanje kapaciteta revizora/ki Revizorskog tijela.

III-4.3 Povećanje efikasnosti AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU

Polazeći od identifikovanih problema u analizi stanja, neophodno je usvajanje čvrste pravne osnove, donošenje zakonskih i podzakonskih akata u cilju zaštite finansijskih interesa EU. Takođe i kontinuirane obuke za sve službenike/ce koji se bave implementacijom IPA sredstava (sa posebnim naglaskom na službenike/ce koji se bave prijavljivanjem nepravilnosti kroz IMS), kako bi se povećala svijest svih aktera o važnosti pravilnog upravljanja IPA fondovima, kao i blagovremenog izvještavanja o svim potencijalnim nepravilnostima i slučajevima prevara. U tom kontekstu, definisan je operativni cilj „Povećanje efikasnosti AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU“, sa pratećim indikatorima i aktivnostima do kraja 2026.

OPERATIVNI CILJ 4.3		Povećanje efikasnosti AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU		
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.

		2021.		
Procenat slučajeva nepravilnosti i sumnji na prevaru prijavljenih OLAFu u roku od 1-3 mjeseca od datuma PACA-e	MF	-	20%	50%
% prijava nepravilnosti i sumnji na prevaru vraćenih implementacionim agencijama na reviziju i ispravku	MF	-	35%	manje od 20%

U realizaciji ovog operativnog cilja, AFCOS kancelarija, u okviru Twinning light projekta „Dalje unaprjeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema sa ciljem efikasne zaštite finansijskih interesa EU“, planira razvoj nove Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2025-2028. Strategija će biti dopunjena Akcionim planom za dalje jačanje pravnog okvira i izgradnju kapaciteta AFCOS kancelarije i AFCOS sistema. Strategija će obuhvatiti, između ostalog, usvajanje Komunikacione strategije (koja će poboljšati komunikaciju između tijela AFCOS sistema, kao i komunikaciju sa javnošću). Kao pripremni korak za izradu navedene Strategije, a u skladu sa OLAF-ovim „Smjernicama za izradu nacionalnih strategija za borbu protiv prevara“, AFCOS kancelarija je izradila „Analizu rizika od prevara sa statističkom analizom slučajeva nepravilnosti, u kontekstu sprovođenja projekata finansiranih iz IPA sredstava“. Ova Analiza omogućava uvid u efikasnost finansijskog sistema upravljanja i kontrole u IPA strukturama i identifikuje oblasti koje zahtijevaju dodatnu pažnju i korektivne mjere. Takođe, omogućava kontinuirano praćenje performansi i efikasnosti kontrolnih mehanizama kako bi se osiguralo da se sredstva EU koriste na transparentan, odgovoran i efikasan način.

U narednom periodu je planirano i unaprjeđenje normativnog okvira kroz dalju harmonizaciju nacionalne legislative sa pravnim tekovinama EU u oblasti dobrog finansijskog upravljanja i zaštite finansijskih interesa EU. Neki od koraka koji će biti preduzeti u narednom periodu uključuju analizu usklađenosti relevantnih zakona, podzakonskih akata i drugih primjenjivih odredbi sa Direktivom o borbi protiv prevara u korist finansijskih interesa Unije putem krivičnog prava (PIF Direktiva), kao i jasno definisanje aktivnosti i nadležnosti institucija AFCOS sistema prilikom inspeksijskih posjeta inspektora/ki OLAF-a privrednim subjektima u Crnoj Gori.

Ovaj pristup će omogućiti bolju koordinaciju, efikasniju prevenciju i otkrivanje nepravilnosti, te snažniji institucionalni okvir za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori.

III-4.4 Unaprjeđenje transparentnosti i efikasnosti u korišćenju javnih sredstava kroz razvoj normativnog okvira i jačanje kapaciteta budžetske inspekcije

Budžetska inspekcija vrši nadzor nad primjenom zakona i relevantnih propisa koji se odnose na:

- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti
- Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru
- Zakoni o finansiranju lokalne samouprave

- Zakon o računovodstvu u javnom sektoru.

Radi efikasnijeg i efektivnijeg djelovanja budžetske inspekcije, definisan je operativni cilj prikazan u narednoj tabeli.

OPERATIVNI CILJ 4.4		Unapređenje transparentnosti i efikasnosti u korišćenju javnih sredstava kroz razvoj normativnog okvira i jačanje kapaciteta budžetske inspekcije		
Indikator učinka	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.	Ciljana vrijednost u 2026.
Procenat izvršenih redovnih inspeksijskih nadzora na terenu u odnosu na godišnji plan inspeksijskog nadzora	MF	0% (2023)	30% (2025)	50%

Vlada je 17. maja 2024. godine, utvrdila Nacrt zakona o budžetskoj inspekciji, koji je u skupštinskoj proceduri.

Što se tiče daljeg jačanja kapaciteta budžetske inspekcije, u avgustu 2024. godine je raspisan interni konkurs za prijem dva inspektora/ke, a u planu je dalje proširenje unutrašnje organizacije, kao i sistematizacija radnih mjesta koja se odnose na budžetsku inspekciju.

Planira se izrada metodologije rada budžetske inspekcije, kao i stručno-metodoloških uputstava.

Uvođenje sistema za praćenje implementacije strategije upravljanja dugom.

IV FINANSIRANJE

Finansiranje aktivnosti planiranih realizacijom Akcionog plana za period 2025-2026. za postizanje operativnih ciljeva Programa zavisice od godišnjeg Zakona o budžetu Crne Gore, fondova EU i drugih izvora finansiranja. U slučajevima, gdje su sredstva za finansiranje aktivnosti predviđena u budžetu nadležnih linijskih ministarstava i drugih institucija, oni će biti nadležni za finansiranje. Finansijska sredstva predviđena za realizaciju Acionog plana za implementaciju programa u periodu 2025 - 2026. iznose oko 51 milion eura (iz državnog budžeta/kredita, donatora i sl). Budući da se akcioni plan odnosi na period od dvije fiskalne godine, raspored finansiranja u okviru ključne četiri oblasti programa u 2024. i 2025. godini je sljedeći:

Oblast 1 - Fiskalni okvir i planiranje budžeta: 1,95 miliona eura. Ovdje su ključni izvor finansiranja budžet i sredstva iz EU fondova namijenjena podršci reformi javnih finansija. Konkretnije, za sprovođenje aktivnosti u ovoj oblasti, od ovog iznosa iz donatorskih sredstava će se opredijeliti oko 420 hiljada eura.

Oblast 2 – Izvršenje budžeta: 40,12 miliona eura. Ovdje su ključni izvori finansiranja kreditori, odnosno kredit Svetkse banke za reformu poreskog sistema u ukupnom iznosu od 32,9 miliona eura, kao i 7,2 miliona eura iz EU fondova. Ostatak sredstva će biti opredijeljen iz budžeta Crne Gore.

Oblast 3 - Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje: 8 miliona eura. U realizaciji ovog cilja, ključni izvori finansiranja su budžet Crne Gore, i sredstva iz EU fondova i ostalih donatora u iznosu od oko 0,5 miliona eura.

Oblast 4 - Efikasna finansijska kontrola: 0,8 miliona eura od čega se oko 250 hiljada eura odnosi na sredstva iz EU fondova.

V MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA

Reforma upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori je važan segment reforme javne uprave, od posebnog značaja za unaprijeđenje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti upravljanja javnim resursima. Reforma ima za cilj efikasnije planiranje i kontrolu trošenja budžetskih sredstava, usklađivanje sa standardima EU, što treba da da doprinese obezbjeđivanju održivog ekonomskog razvoja, ispunjavanju obaveza u procesu evropskih integracija i povećanju povjerenja građana i investitora.

Imajući u vidu značaj efikasnog i pravovremenog sprovođenja reforme upravljanja javnim finansijama, neophodno je uspostaviti odgovarajuću koordinacionu strukturu koja će obezbijediti kvalitetno praćenje i nadgledanje implementacije i efikasno izvještavanje o realizaciji Programa. Efikasna koordinaciona struktura omogućava povezivanje aktera u reformskom procesu, jasno definisane odgovornosti i sistem izvještavanja, što omogućava praćenje napretka i blagovremeno identifikovanje potencijalnih problema. Koordinacijom se olakšava usmjeravanje resursa na ključne aspekte reforme, doprinosi se boljem razumijevanju reformskih ciljeva među akterima, i obezbjeđuje brže donošenje odluka i efikasnija implementacija.

PFM Radna grupa, kojom koordinira Ministarstvo finansija (MF), zadužena je za koordinaciju, monitoring i izvještavanje o ostvarenim rezultatima implementacije aktivnosti planiranih Programom reformi javnih finansija. Naime, na osnovu dostavljenih izvještaja od strane radnih timova, PFM Radna grupa biće zadužena da koordinira pripremu polugodišnjih/godišnjih izvještaja o implementaciji PFM-a, kao i drugih dokumenta i informacija u vezi sa implementacijom programa. Takođe, u skladu sa dobrom praksom, PFM radna grupa biće zadužena za komunikaciju i dijalog sa relevantnim međunarodnim partnerima vezano za implementaciju i napredak u ostvarivanju reformskih ciljeva.

Za članove Radnih timova imenuju se predstavnici organizacionih jedinica Ministarstva finansija i ostalih institucija nadležnih za oblasti koje se prate Programom PFM-a. Svaki radni tim imenovaće sekretara koji će biti zadužen za prikupljanje i objedinjavanje podataka, kao i koordinatora koji će koordinirati aktivnosti radnog tima i komunicirati sa Koordinacionom timom, a sve u cilju efikasnijeg i preciznijeg izvještavanja. Strukturu radnih timova čine:

1 RADNI TIM ZA JAČANJE FISKALNOG OKVIRA I PLANIRANJE BUDŽETA

- predstavnik MF za oblast makroekonomske i fiskalne analize i projekcije;
- predstavnici MF za oblast državnog budžeta;
- predstavnici MF za oblast upravljanja javnim dugom;
- predstavnici MF za oblast upravljanja javnim investicijama;
- predstavnik MF za oblast finansiranja lokalne samouprave;
- predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade;
- predstavnici Uprave za statistiku Crne Gore;
- predstavnici Centralne banke Crne Gore

2 RADNI TIM ZA IZVRŠENJE BUDŽETA

- predstavnici organa državne uprave nadležnih za oblast naplate poreza i carina;
- predstavnici MF za oblast poreza i carina;
- predstavnici MF za oblast javnih nabavki;
- predstavnici MF za oblast politike zarada;
- predstavnik MF za oblast državne pomoći;
- predstavnik Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;

- predstavnici Agencije za zaštitu konkurencije.

3 RADNI TIM ZA RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

- predstavnici MF za oblast državnog trezora;
- predstavnici organa državne uprave nadležnih za oblast katastra i državne imovine;
- predstavnik MF za oblast državnog budžeta;
- predstavnik MF za oblast upravljanja strukturama pretpristupne podrške EU
- Predstavnici Ministarstva evropskih poslova.

4 RADNI TIM ZA FINANSIJSKU KONTROLU

- predstavnici MF za oblasti centralne harmonizacije i razvoj unutrašnjih kontrola;
- predstavnici Državne revizorske institucije;
- predstavnici Revizorskog tijela;
- predstavnici MF za oblast budžetske inspekcije
- predstavnici MF za oblast suzbijanja nepravilnosti i prevara.

Monitoringom će se obezbijediti praćenje, analiza i evaluacija sprovođenja reformskih aktivnosti. U fokusu će biti sprovođenje godišnjih akcionih planova, a izvještaj o monitoringu će obuhvatiti podatke o ostvarenosti indikatora rezultata i indikatora učinka, uz pretpostavku dostupnosti podataka u izvještajnom periodu. Rezultati u implementaciji predstavljaju osnovu za analizu strateškog pravca i fokusa reforme i moguće izmjene istih, kao i osnov za pripremu novog programa reforme upravljanja javnim finansijama.

U periodu trajanja i po završetku Programa, predviđeno je sprovođenje srednjoročne i/ili završne evaluacije implementacije Programa.

Ministarstvo finansija će jednom godišnje izvještavati Vladu o implementaciji Programa i predlagati eventualne izmjene i dopune Programa. Izvještaj će biti zasnovan na rezultatima rada koordinacione radne grupe i biće formalno usaglašen sa svim relevantnim institucijama. Na početku svake godine, radna grupa će, u skladu sa potrebama, pripremati godišnje ili dvogodišnje akcione planove za naredni period. Akcioni plan koji je sastavni dio Programa predstavlja sveobuhvatni plan aktivnosti za četvorogodišnji period i osnovu za godišnje/dvogodišnje planove implementacije. Predloženi Program predstavlja „živi dokument“, što podrazumijeva njegovo inoviranje u skladu sa potrebama, odnosno shodno iskustvima koja će biti stečena tokom njegove realizacije, kao i eventualnim promjenama u evropskom zakonodavstvu.

Radna grupa, odnosno Ministarstvo finansija će dva puta godišnje informisati Evropsku komisiju o napretku ostvarenom u implementaciji Programa reformi upravljanja javnim finansijama, u okviru godišnjih i follow-up sastanaka Posebne radne grupe za reformu javne uprave. Takođe, Izvještaji o implementaciji će se pripremati i dostavljati Evropskoj komisiji kao dio zahtjeva za povlačenje sredstava sredstava iz Instrumenta EU za reforme i rast (Reformna agenda) i sektorske budžetske podrške (IPA).

Izvještaji o implementaciji Programa pripremaće se u skladu sa relevantnim metodologijama i obrascima izvještavanja, a između ostalog će obuhvatiti informacije o: , realizaciji godišnjih aktivnosti i ciljeva, napretku u odnosu na posljednji godišnji izvještaj, identifikovanim slabostima, mjerama za otklanjanje slabosti i unaprjeđenje implementacije.,

Radna grupa će, po potrebi, o aktivnostima i napretku u sprovođenju PFM Programa izvještavati Savjet za reformu javne uprave.

Vlada Crne Gore na sjednici održanoj 11. aprila 2024. godine, na predlog Ministarstva finansija, usvojila je Odluku o obrazovanju Radne grupe za praćenje realizacije Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026. godine. Odluka je objavljena u "Službenom listu Crne Gore" 16. maja 2024. godine.

Radnom grupom za praćenje realizacije Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026. godine (PFM Radna grupa) koordinira Ministarstvo finansija, a čini je 70 predstavnika 14 državnih institucija, raspoređenih u četiri radna tima zadužena za koordinaciju aktivnosti u okviru četiri strateška cilja PFM Programa. Odluka predviđa mogućnost da se, na predlog koordinatora Radne grupe, radi efikasnijeg obavljanja zadataka mogu angažovati drugi državni službenici/ce i stručna lica iz odgovarajuće oblasti. Radi unaprjeđenja transparentnosti i efikasnije koordinacije sprovođenja reforme, članovi Savjeta za reformu javne uprave iz reda nevladinih organizacija i univerziteta pozivaju se da prisustvuju sastancima Radne grupe, u skladu sa Odlukom.

Odlukom o obrazovanju Radne grupe definisano je da Radna grupa koordinira i vrši nadzor nad implementacijom mjera i aktivnosti predviđenih Programom, priprema godišnje planove za implementaciju Programa, po potrebi priprema i predlaže inoviranje Programa radi postizanja ciljeva i poboljšanja upravljanja mjerama i aktivnostima, priprema informacije za Vladu i Evropsku komisiju u vezi sa realizacijom Programa, priprema izvještaje o napretku ostvarenom u implementaciji Programa, učestvuje u redovnom dijalogu o Programu između Vlade i Evropske komisije, obezbjeđuje komunikaciju i dijalog sa relevantnim međunarodnim partnerima u vezi sa implementacijom i napretkom u ostvarivanju reformskih ciljeva, u okviru svojih nadležnosti učestvuje u Savjetu za reformu javne uprave. Usvojen je Poslovnik o radu Radne grupe, kojim se uređuju organizacija i način rada Radne grupe, prava i dužnosti njenih članova i druga pitanja od značaja za rad.

Srednjoročna evaluacija implementacije Programa biće sprovedena u 2025. godini, a finalna evaluacija u 2027. godini, uz ekspertsku podršku obezbijeđenu u okviru IPA projekta „EU4PFM in Montenegro.

VI INFORMACIJE ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM EFEKTIMA STRATEGIJE U SKLADU SA KOMUNIKACIONOM STRATEGIJOM VLADE

PFM radna grupa će osigurati efikasnu i djelotvornu implementaciju Programa, proces komuniciranja politika ključnih aktera svih sektora i cjelokupne javnosti.

Kako bi se obezbijedili uslovi za efikasnu i djelotvornu implementaciju Programa od strateškog značaja je da postoji proces komunikacije o politikama od strane ključnih aktera u u četiri ključne oblasti implementacije Programa, kao i zainteresovanim stranama. U tom kontekstu, Ministarstvo finansija/PFM radna grupa će nastojati da koriste dostupne i nove mehanizme kako bi se osiguralo potpuno razumijevanje i prihvatanje aktivnosti na reformi javnih finansija na svim nivoima, kako postojećih tako i budućih korisnika politika.

Program, kao i godišnje izvještaje o njegovoj implementaciji će objaviti Ministarstvo finansija na svojoj internet stranici.

Praksa je da su osnovne komunikacione aktivnosti uglavnom usmjerene na tri ključna kanala: odnose sa medijima, društvene mreže (npr. Facebook i Instagram stranica Ministarstva) i službenu internet stranicu institucije. U cilju podizanja svijesti javnosti i povećanja razumijevanja potreba i koristi koje društvo ima od reforme javnih finansija, definišaće se i komunikaciona kampanja u implementaciji Programa i praćenja učinka. Ona će se realizovati kroz različite promotivne i komunikacione kanale i aktivnosti, uključujući konferencije, društvene mreže, saopštenja za javnost i sl.

VII AKCIONI PLAN

OBLAST I - FISKALNI OKVIR I PLANIRANJE BUDŽETA

OPERATIVNI CILJ 1.1		Unaprijeđenje makroekonomske analize i fiskalne politike						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.			Ciljana vrijednost u 2026.	
Razlika između projektovanog i ostvarenog BDP-a		Monstat MF	2%	2%			2%	
Odstupanje između gornjih granica rashoda utvrđenih u SBO-u i godišnjeg budžeta		MF	2%	2%			2%	
Odstupanje između planiranih budžetskih izdataka u SBO i izvršenja budžeta prethodne godine		MF	2%	2%			2%	
Odstupanje između planiranih budžetskih prihoda u SBO i izvršenja budžeta prethodne godinee		MF	2%	2%			2%	
Broj sprovedenih procjena uticaja strukturnih reformi na osnovne makroekonomske indikatore na godišnjem nivou		MF	2	3			5	
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
1.1.1.	Izrada nacrtu procedura/pravilnika za funkcionisanje Fiskalnog savjeta	Izrađeni i usvojeni pravilnici		MINISTARSTVO FINANSIJA FISKALNI SAVJET	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet Donacija

1.1.2.	Izrada metodologije o fiskalnim rizicima za sektor državnih preduzeća	Metodologija izrađena	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	III Q 2025	20.000 €	Budžet CG Donacija MMF - "Snaženje nadzora nad preduzećima u državnom vlasništvu"
1.1.3.	Priprema Izjave o fiskalnim rizicima za sektor državnih preduzeća, kao dijela Smjernica makroekonomske i fiskalne politike	Smjernice makroekonomske i fiskalne politike dopunjene sa posebnim poglavljem koje se bavi fiskalnim rizicima	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2026	10.000 €	Budžet CG Donacija MMF - "Snaženje nadzora nad preduzećima u državnom vlasništvu"
1.1.4.	Obuka zaposlenih, u Direktoratu za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije za makroekonomsko modeliranje, finansijsko programiranje i procjenu uticaja	Broj sprovedenih analiza	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	40.000 €	Budžet CG UNDP "Jačanje fiskalnog upravljanja na Zapadnom Balkanu 2023-2026"
OPERATIVNI CILJ 1.2		Unaprijeđenje srednjoročnog planiranja budžeta					
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.	
Procenat budžetskih korisnika prvog nivoa koji daju sveobuhvatne inpute za predlog srednjoročnog budžetskog okvira (SBO)		MF	0%	50%		90%	
Procenat novih strateških dokumenata pripremljenih u skladu sa novom metodologijom izrade strateških dokumenata povezanih sa programskim budžetom		GSV	0%	0%		70%	

Aktivnosti		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
1.2.1.	Izmjena i dopuna ZBFO i donošenje podzakonskih akata za unaprijeđenje u dijelu institucionalne nadležnosti, procesa koordinacije i sadržaja SBO-a	Usvojene izmjene i dopune ZBFO i podzakonska akta za implementaciju ZBFO-a ²¹	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.2.2.	Uspostavljanje funkcije planiranja SBO/povećanje broja potrošačkih jedinica kod kojih je uspostavljena funkcija planiranja i programskog budžeta u potrošačkim jedinicama	Broj potrošačkih jedinica kod kojih je uspostavljena funkcija planiranja SBO i programskog budžeta uvećana za 10 % u odnosu na prethodnu godinu	MINISTARSTVO FINANSIJA GENERALNI SEKRETARIJAT VLADE	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG Donacija
1.2.3.	Izrada metodologije/pravilnika za utvrđivanje troškova strategija	Metodologija /pravilnik utvrđen		I Q 2025	IV Q 2026	15,000 €	Donacija IPA EU4PFM
1.2.4.	Unapređenje Metodologije za pripremu strateških dokumenta, u djelu povezivanja strateških dokumenata sa programskim budžetom	Metodologija unaprijeđena, sa jasnom vezom između programskog budžeta i strateških dokumenata		I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG IPA EU4PFM
1.2.5.	Povezivanje ISPI i SBO-a sa sistemom strateškog planiranja i srednjoročnim programom rada Vlade radi razmjene podataka između informacionih sistema	Obezbijeđena razmjena podataka između informacionih sistema		III Q 2025	IV Q 2026	100.000 €	Budžet CG
OPERATIVNI CILJ 1.3		Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na unaprijeđenje rodne dimenzije					

²¹ Unaprijeđenja u dijelu institucionalne nadležnosti, procesa koordinacije i sadržaja SBO-a

Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.			Ciljana vrijednost u 2026.	
Procenat potrošačkih jedinica koje imaju integrisane rodno orijentisane politike u programskom budžetu		MF	0%	10%			20%	
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
1.3.1.	Izmjene i dopune Zakona BFO Uvođenje rodno odgovornog budžetiranja kroz Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	Usvojene izmjene i dopune Zakona i podzakonskih akata koji se odnose na rodno odgovornog budžetiranja		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta države Obezbijedena tehnička podrška od strane donatora	Budžet CG Donacija
1.3.2.	Izrada uputstva za kategorizaciju programa kao rodno osjetljivih	Izrađeno uputstvo i dostupno potrošačkim jedinicama kroz BMIS		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	I Q 2026		
1.3.3.	Primjena kategorizacije programa kao rodno osjetljivih u skladu sa uputstvom za kategorizaciju programa	% potrošačkih jedinica koje su izvršile kategorizaciju u skladu sa uputstvom		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026		
1.3.4.	Obuka budžetskih analitičara (na centralnom nivou) za primjenu rodno odgovornog budžetiranja	% obučanih budžetskih analitičara		MINISTARSTVO FINANSIJA	IQ2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta države Obezbijedena tehnička podrška od strane donatora	Budžet CG Donacija
1.3.5	Obuka službenika/ca u ministarstvima za primjenu rodno odgovornog budžetiranja	% ministarstava koja su prošla obuku		MINISTARSTVO FINANSIJA I BUDŽETSKI KORISNICI	I Q 2025	I Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta države Obezbijedena tehnička podrška od strane	Budžet CG Donacija

						donatora	
1.3.6	Obuka potrošačkih jedinica na izradi izvještaja o realizaciji rodno odgovornih programa	% potrošačkih jedinica koje su dostavile izvještaj o realizaciji rodno odgovornih budžeta	MINISTARSTVO FINANSIJA I BUDŽETSKI KORISNICI	I Q 2025	IV Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta države Obezbijeđena tehnička podrška od strane donatora	Budžet CG Donacija
1.3.7	Izrada konsolidovanog izvještaja o izvršenju rodno odgovornog budžeta potrošačkih jedinica	Izrađen i objavljen konsolidovani izvještaj o izvršenju ROB-a	MINISTARSTVO FINANSIJA, GENERALNI SEKRETARIJAT VLADE, MINISTARSTVO LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA, MONSTAT I OSTALI BUDŽETSKI KORISNICI	IV Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva Obezbijeđena tehnička podrška od strane donatora	Budžet CG Donacija
1.3.8	Izrada metodologije za razvijanje tehničkog rješenja za markaciju rodno odgovornih aktivnosti u BMIS-u i obezbjeđivanje kompatibilnosti sa SAP sistemom ²² , u cilju praćenja izdataka za ROB	Metodologija razvijena	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	I Q 2026	50.000 €	Budžet CG Donacija
1.3.9.	Razvoj procedura za praćenje i izvještavanje o programskom budžetu	Interfejs između BMIS-a i sistema za izvršenje budžeta (SAP) operativan	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta države	Budžet CG Donacija

²² Kako bi se preko SAP sistema trezorskog poslovanja (izvršenja budžeta) mogao pratiti tačan iznos budžeta potrošen na intervencije u oblasti rodne ravnopravnosti

						Obezbijeđena tehnička podrška od strane donatora	
1.3.10.	Nadogradnja BMIS-a sa novom strukturom programskog budžetiranja i poboljšanim informacijama o učinku	BMIS nadograđen	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2026	450.000 €	Budžet CG
1.3.11.	Razviti priručnik za evaluaciju učinka programa i projekata, uključujući i rodnu dimenziju	Razvijen priručnik	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva Obezbijeđena tehnička podrška od strane donatora	Budžet CG Donacija
1.3.12.	Izmjena budžetskog cirkulara u BMIS-u na način da se omogući dostavljanje dokumenta potpisane rodno odgovorne budžetske izjave koja bi bila vidljiva u BMIS-u	Izmijenjen budžetski cirkular	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	I Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
OPERATIVNI CILJ 1.4		Unaprijeđenje upravljanja javnim investicijama					
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.	
Rast procenta novih zrelih projekata²³ u kapitalnom budžetu		MF	10% (2023)	50% (2025)		70%	
Aktivnosti		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
1.4.1.	Jačanje pravnog i regulatornog okvira za upravljanje javnim investicijama	Usvojene izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

1.4.2.	Izrada inoviranih podzakonskih akata u oblasti javnih investicija	Izrađen inovirani poslovnik o radu Savjeta, Odluka o izradi kapitalnog budžeta i Priručnik za kapitalno budžetiranje, shodno izmjenama Zakona o Budžetu i fiskalnoj dogovornosti	MINISTARSTVO FINANSIJA	III Q 2025	II Q 2026	15.0000 €	Budžet CG IPA EU4PFM
1.4.3.	Unpaprijedjeni kapaciteti zaposlenih u jedinicama lokalnih samouprava za obračun troškova kapitalnih projekata	Broj službenika/ca iz lokalnih samouprava koji su prošli obuku za obračun troškova kapitalnih projekata	MINISTARSTVO FINANSIJA	III Q 2025	IV Q 2026	100,000 €	Budžet CG Donacija
1.4.4.	Promovisanje korišćenja javno-privatnog partnerstva	Minimum dva radna panela/diskusije na temu javno-privatnog partnerstva održane tokom jedne kalendarske godine Izmijenjeni podzakonski akti u oblasti JPP	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	100.000 €	Budžet CG UNDP/TAIEX/SIGMA
1.4.5.	Razvijanje modula za upravljanje javnim investicijama i uspostavljanje registra kapitalnih projekata u okviru sistema za upravljanje budžetom BMIS	Modul za upravljanje javnim investicijama razvijen i funkcionalan Objavljen registar kapitalnih projekata	MINISTARSTVO FIANSIJA	I Q 2025	II Q 2026	30.000 €	Budžet CG IPA EU4PFM
1.4.6.	Izrada metodologije za analizu troškova i koristi u skladu sa PIMA preporukama	Izrađena Metodologija za analizu troškova i koristi razvijena u skladu sa PIMA preporukama Izmijenjen Zakon i podzakonski akti za obavezno uspostavljanje ex-post evaluacije za sve velike projekte	MINISTARSTVO FIANSIJA	I Q 2025	II Q 2026	50.000 €	Budžet CG IPA EU4PFM
1.4.7.	Izrada Master plana infrastrukturnih projekata	Izrađen Master plan insfrastukturnih projekata	MINISTARSTVO FINANSIJA	II Q 2025	IV Q 2026	50.000 €	Budžet CG Donacija
OPERATIVNI CILJ 1.5		Unaprijeđenje upravljanja javnim dugom					
Indikator		Izvor verifikacije	Početna	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.	

			vrijednost 2021					
Kretanje prosječne ročnosti duga (godine)		MF	5,6 godina	4 godine			4,2 godine	
Kretanje ponderisane kamatne stope		MF	3,3%	4,11%			4,2%	
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
1.5.1.	Unapredjenje kapaciteta jedinice nadležne za oblast javni dug	Povećan broj zaposlenih u organizacionoj jedinici za 30% Procenat obučениh zaposlenih povećan za 30%		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	100.000€	Budžet CG
1.5.2.	Razvijanje sistema upravljanja javnim dugom - DMIS, i povezivanje sa SAP	Operativan sistem za upravljanje dugom koji je interoperabilan sa SAP sistemom za plaćanje		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2026	60,000€	Budžet CG
OPERATIVNI CILJ 1.6		Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.			Ciljana vrijednost u 2026.	
Pregovori o poglavlju 33 (Finansijske i budžetske odredbe) su privremeno zatvoreni		MF	Otvoreno poglavlje 33	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila			Poglavlje 33 privremeno zatvoreno	
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
1.6.1.	Izgradnja administrativnih kapaciteta za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU	Ojačani administrativni kapaciteti za koordinaciju i uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava		MINISTARSTVO FINANSIJA UPRAVA CARINA PORESKA UPRAVA MINISTARSTVO EKOLOGIJE, ODRŽIVOG RAZVOJA I RAZVOJA SJEVERA	I Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta države Obezbijeđena tehnička podrška od strane donatora	Budžet CG

1.6.2	Obuka i jačanje kapaciteta sistema za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima	Broj sprovedenih obuka (≥ 2)	MINISTARSTVO FINANSIJA RELEVANTNE INSTITUCIJE	I Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.6.3.	Analiza trenutnog stanja dostupnosti podataka o recikliranoj plastičnoj ambalaži i preporuke za uspostavljanje sistema obračuna	Izrađena analiza stanja i dokument sa preporukama za sistem obračuna	MINISTARSTVO FINANSIJA MINISTARSTVO EKOLOGIJE, ODRŽIVOG RAZVOJA I RAZVOJA SJEVERA	I Q 2025	IV Q 2025	15,000€	Budžet CG
1.6.4	Uspostavljanje sistema za prikupljanje i izvještavanje podataka o nerekiclranoj plastici	Uspostavljene procedure za prikupljanje informacija i izvještavanje o nerekiclranoj plastici	MINISTARSTVO EKOLOGIJE, ODRŽIVOG RAZVOJA I RAZVOJA SJEVERA	I Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.6.5.	Uspostavljanje procedura za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava u dijelu tradicionalnih sopstvenih sredstava	Uspostavljene procedure za obračun, planiranje i izvještavanje o sistemu sopstvenih sredstava	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.6.6.	Uspostavljanje procedura za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava u dijelu sopstvenih sredstava po osnovu PDV-a			I Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.6.7.	Uspostavljanje procedura za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava u dijelu sopstvenih sredstava po osnovu BND-a			I Q 2025	II Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

1.6.8	Simulacija proizvodnje podataka o sopstvenim sredstvima	Uspješno realizovana/Izvršena simulacija o sopsstvenim sredstvima za relevantnu godinu	MINISTARSTVO FINANSIJA RELEVANTNE INSTITUCIJE	I Q 2026	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.6.9.	Nadogradnja IT sistema nadležnih institutcija za potrebe pravilnog obračuna i izvještavanja u dijelu sopstvenih sredstava EU	IT sistemi nadograđeni	MINISTARSTVO FINANSIJA UPRAVA CARINA PORESKA UPRAVA	I Q 2025	IV Q 2026	100.000 €	Budžet CG
1.6.10.	Pripremljene izmjene regulatornog okvira u skladu sa legislativom EU	Predlog izmjena regulatornog okvira urađen	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
OPERATIVNI CILJ 1.7.		Dalje unapređenje zvanične statistike					
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost	Prelazna vrijednost do 2023.			Ciljana vrijednost do 2026.
Pregovori o poglavlju 17 su privremeno zatvoreni		CBCG MF	Otvoreno pregovaračko poglavlje 17	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 17			Poglavlje 17 je privremeno zatvoreno
Pregovori o poglavlju 18 su privremeno zatvoreni		Monstat	Otvoreno pregovaračko poglavlje 18	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 18			Poglavlje 18 je privremeno zatvoreno
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva Izvor finnasiranja
1.7.1.	Jačanje sistema proizvodnje zvanične statistikekroz izmjenu Zakona o statistici	Revidiran Zakon o statistici i, u skladu sa njim, revidiran trilateralni sporazum o saradnji (Monstat, MF i CBCG)		MONSTAT MINISTARSTVO FINANSIJA CBCG	I Q 2025	IV Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva Budžet CG
1.7.2.	Proizvodnja i transmisija podataka zahtijevanih mjerilom za zatvaranje PP18	Izvršena transmisija setova ESA 2010 TP tabela 1, 3, 5, 10, 15-16		MONSTAT MINISTARSTVO FINANSIJA CBCG	I Q 2025	IV Q 2026	40.000 € Budžet CG Donacija IPA 2022 MB

1.7.3.	Razvoj infrastrukture za proces digitalizacije i digitalne transformacije statističke proizvodnje uz unapređenje IT sistema	Izgrađena nacionalna i transmisiona diseminaciona baza u skladu sa SDMX formatom za proizvođače zvanične statistike	MONSTAT MINISTARSTVO FINANSIJA CBCG	I Q 2025	IV Q 2026	110.000 €	Budžet CG Donacija IPA 2024 nacionalna
1.7.4.	Unapređenje kapaciteta za izradu statistike državnih finansija u skladu sa metodologijom ESA 2010 i Priručnikom za statistiku državnih finansija (GFSM) uz uspostavljanje i poboljšanje procedura prikupljanja podataka	Minimum 10 službenika/ca obučanih u svim organizacionim jedinicama unutar sistema zvanične statistike za proizvodnju statistike državnih finansija	MONSTAT MINISTARSTVO FINANSIJA CBCG	I Q 2025	IV Q 2026	450.000 €	Budžet CG
1.7.5.	Uspostavljanje sistema proizvodnje podataka GFS i sektorskih računa	Proizvedeni setovi podataka statistike državnih finansija u skladu sa ESA 2010 i GFS priručnikom	MONSTAT MINISTARSTVO FINANSIJA CBCG	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
1.7.6.	Uspostavljanje sistema fiskalnog izvještavanja za potrebe procedure prekomjernog duga (EDP izvještavanje)	Formirani radni timovi (Monstat, MF, CBCG) za koordinaciju i kompilaciju statistike EDP Proizvedene i transmitsivane EDP i povezane tabele	UPRAVA ZA STATISTIKU MINISTARSTVO FINANSIJA CENTRALNA BANKA	I Q 2025	IV Q 2026	43.000 €	Budžet CG Donacija IPA 2022 MB, statisticki projekat SP 1.1. GFS and EDP

OBLAST II - IZVRŠENJE BUDŽETA

OPERATIVNI CILJ 2.1		Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda			
Indikator	Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026
Stepen usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u Poglavlju 16 - Oporezivanje	MF Poreska uprava	Otvoreno poglavlje 16	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 16		Potpuna usklađenost zakonodavstva u skladu sa Izvještajem EK za 2026 za Poglavlje 16
Stepen usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u Poglavlju 29 - Carinska unija	MF Uprava carina	Otvoreno poglavlje 29	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila za Poglavlje 29		Potpuna usklađenost zakonodavstva u skladu sa Izvještajem EK za 2026 za Poglavlje 29

Stepen implementacije informacionih sistema u oblasti oporezivanja i priprema za integraciju na EIS		Poreska uprava	Informacioni sistemi nisu implementirani i pripremljeni za integraciju	Započeta implementacija informacionih sistema		Puna integracija i primjena Informacionog sistema		
Stepen razvoja i primjene informacionih sistema ²⁴ u oblasti carina		Uprava carina	Implementiran novi CIS i započeta nadogradnja (2023)	Završena nadogradnja CIS i započet razvoj IT sistema za međupovezivanje i elektronsku razmjenu podataka sa EU (2025)		Razvijeni, potpuno integrisani i primjenjeni informacioni sistemi		
Procenat smanjenja poreskog duga (bez kamata)		Poreska uprava MF	Ukupan poreki dug smanjen za najmanje 2% (2023)	Ukupan poreski dug smanjen za 5% (2025)		Ukupan poreski dug smanjen za najmanje 10%		
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
2.1.1.	Izmjena relevantnih zakona u cilju usklađivanja sa direktivama EU u Poglavlju 16	Usvojeno najmanje (5) ²⁵ zakona		MINISTARSTVO FINANSIJA PORESKA UPRAVA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
2.1.2.	Donošenje propisa usklađenih sa zakonodavstvom EU u Poglavlju 29	Usvojeno najmanje 7 ²⁶ propisa		MINISTARSTVO FINANSIJA UPRAVA CARINA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
2.1.3.	Razvoj integrisanog sistema upravljanja prihodima	Implementirani svi aplikativni moduli za IRMS sistem		PORESKA UPRAVA	I Q 2025	IV Q 2025	10.000.000€	Budžet CG Projekat Svjetske banke Reforma poreske administracije u CG

²⁴ CIS (u toku je projekat za nadogradnju), CDS (Sistem carinskih odluka, EMCS (Sistem za upravljanje akcizama), ICS2 (Uvozni kontrolni sistem, AES (Automatizovani izvozni sistem), NCTS P6, ePAP (prethodna najava podataka u pomorskom i poštanskom saobraćaju)

²⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreskoj administraciji; Zakon o o potvrđivanju Multilateralnog sporazuma nadležnih organa o razmjeni izvještaja po zemljama..

²⁶ Nacrt zakona o ratifikaciji Konvencije o zajedničkom tranzitnom postupku, Nacrt zakona o ratifikaciji Konvencije o pojednostavljenju trgovine robom, Nacrt zakona o ratifikaciji TIR konvencije, Uredba za oslobođenje od plaćanja carine, Uredba o postupanju sa carinskom robom, Uredba o slobodnim carinskim prodavnicama, Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti

2.1.4.	Implementacija softverskih modula za razmjenu informacija u cilju pružanja međunarodne administrativne pomoći u skladu EU direktivama (EOIR, AEOI, SEOI)	Implementirani svi moduli za AEOI-EOIR-SEOI ²⁷	MINISTARSTVO FINANSIJA PORESKA UPRAVA	II Q 2025	IV Q 2026	900.000 € ²⁸	Budžet CG
2.1.5.	Implementacija sistema razmjene PDV informacij i integracija sa VIES	Sistem PU spreman za integraciju sa VIES sistemom	PORESKA UPRAVA	I Q 2025	IV Q 2026	2.000.000 €	Budžet CG Donacija
2.1.6.	Implementacija NCTS (faza 5) na međunarodnom nivou	NCTS (faza 5) implementiran i operativan	UPRAVA CARINA	I Q 2025	I Q 2026	300.000 €	Budžet CG
2.1.7.	Implementacija NCTS (faza 6)	NCTS (faza 6) implementiran i operativan	UPRAVA CARINA	IV Q 2025	IV Q 2026	600.000 €	Sredstva iz Plana rasta
2.1.8.	Razvoj IT sistema potrebnih za međupovezivanje i elektronsku razmjenu podataka sa EU: AES, ICS2 i EMCS	Razvijen za carinske IT sisteme za interkonekciju i elektronsku razmjenu podataka	UPRAVA CARINA	IV Q 2025	IV Q 2026	4.000.000 €	Budžet CG IPA projekti Podrška Upravi carina u uspostavljanju AES, ICS2 i EMCS
2.1.9.	Smanjenje administrativnih barijera u prekograničnoj trgovini kroz implementaciju mjera za olakšavanje trgovine	Smanjenje prosječnog vremena carinjenja robe za 15% ²⁹	MINISTARSTVO FINANSIJA UPRAVA CARINA UPRAVA ZA BEZBJEDNOST HRANE, VETERINU I FITOSANITARN E POSLOVE	I Q 2025	IV Q 2026	50.000 € Budžet 2.600.000 € IPA projekti	Budžet CG IPA projekti

²⁷ Automatska razmjena finansijskih informacija prema Zajedničkom standardu izvještavanja (AEOI-CRS-OECD; EU-DAC2); Razmjena odluka o oporezivanju multinacionalnih kompanija (AEOI-ETR OECD; EU DAC 3); Automatska razmjena informacija o prihodima multinacionalnih kompanija (AEOI-CbCR -OECD; EU DAC 4); Automatska razmjena informacija o izvještavanju u prekograničnim aranžmanima i netransparetnim Offshore strukturama (AEOI-MDR OECD; EU DAC 6); Automatska razmjena informacija o prihodima ostvarenim putem digitalnih platformi (AEOI-DPI OECD; EU DAC 7); Automatska razmjena informacija o prihodima od transakcija u kripto-aktivi (AEOI-CARF OECD; EU DAC 8); Razmjena informacija po zahtjevu (EOIR); Spontana razmjena informacija (SEOI)

²⁸ Iznos se odnosi na nabavku i implementaciju komercijalnog softverskog rješenja (COTS- Commercial off-the-shelf) sa obavezom godišnjeg plaćanja licence za korišćenje i održavanje softverskih modula za razmjenu informacija (U 2025 godini 4 AEOI modula CRS-ETR-CbCR-FATCA, a u 2026 godini dodatni moduli MDR-CARF-EOIR-SEOI)

²⁹ Prosječno vrijeme carinjenja u drumskom saobraćaju iznosi 15 sati i 32 minuta u 2022. godini

2.1.10.	Unapređenje dobrovoljnog poštovanja poreskih propisa, kroz programe edukacije poreskih obveznika i distribuciju informacija o poreskim pitanjima sa nivoa centrale prema područnim jedinicama, radi jednoobraznog postupanja	Procenat blagovremenog podnošenja poreskih prijava najmanje 75% u odnosu na ukupno predate poreske prijave	PORESKA UPRAVA UPRAVA CARINA STRUKOVNA UDRUŽENJA ³⁰ OPŠTINE	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna budžetska sredstva	/
2.1.11.	Sprovođenje postupaka inspekcijskog nadzora na osnovu analize rizika i na osnovu informacija dobijenih od trećih lica	Povećanje od 10% na godišnjem nivou kontrola zasnovanih na riziku u odnosu na ukupan broj izvršenih kontrola ³¹	PORESKA UPRAVA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna budžetska sredstva	/
2.1.12.	Smanjenje administrativnih barijera kroz automatizaciju procesa komunikacije sa poreskim obveznicima	Platforma za elektronsku komunikaciju sa poreskim obveznicima funkcionalna	PORESKA UPRAVA	IV Q 2025	IV Q 2026	18.800.000 €	Kredit Svjetske banke Projekat »Reforma poreske administracije« (RARP)
2.1.13.	Unapređenje kadrovske politike u Poreskoj upravi i Upravi carina	Kadrovski plan u 2027. godini realizovan u iznosu od 75% Donijet Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (Unaprijeđena sistematizacija institucije i opisi radnih mjesta) Godišnji plan obuka u 2027. godini realizovan u procentu od najmanje 80%	PORESKA UPRAVA UPRAVA CARINA MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna budžetska sredstva	/
OPERATIVNI CILJ 2.2		Unaprijeđenje sistema javnih nabavki					
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026	
Prosječan broj ponuda po postupku nabavke		MF	2.82	2.8		3.00	

³⁰ Privredna komora Crne Gore, Unija poslodavaca Crne Gore, Institut sertifikovanih računovođa CG, Institut računovođa i revizora CG, Asocijacija menadžera CG

³¹ Analizom godišnjih izvještaja za 2023.godinu, dostavljenih od strane grupa za inspekcijski nadzor za Centralni, Primorski i Sjeverni region, utvrđeno je da je od ukupnog broja planiranih kontrola od strane Grupe za analizu rizika, odabir predmeta za kontrolu i izvještavanje (1.710), realizovano 60 kontrola ili 3,50%. Od ukupnog broja izvršenih kontrola, 46 kontrola je sa utvrđenim nepravilnostima (76,60%), dok je 14 kontrola bez nepravilnosti. Korekcije po osnovu planiranih kontrola iznose 3.077.592,63€, dok korekcije po osnovu smanjenja gubitka iznose 239.492,02€.

Udio transparentnih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki		MF	89% (2023)	95 (2025)		95 (2026)		
Procenat donešenih odluka na pristigle žalbe u datoj godini		KKPJN	93%	93%		95%		
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
2.2.1.	Razvoj novog programa obuke za potrebe javnih nabavki u šemi za obuku naručilaca i ponuđača za različite ciljne grupe	Usvojen Program obuke u oblasti javnih nabavki 500 obučenih službenika/ca za javne nabavke		MINISTARSTVO FINANSIJA	II Q 2025	IV Q 2026	8.000 €	Budžet CG SIGMA
2.2.2.	Donošenje podzakonske regulative i tehničke literature radi efikasne implementacije elektronskog sistema javnih nabavki	Donešena najmanje dva akta		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
2.2.3.	Implementacija Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki radi jačanja kontrole nad ovom vrstom nabavki	Smanjen udio vrijednosti direktnih nabavki u ukupnoj vrijednosti godišnjih javnih nabavki na 2%		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
2.2.4.	Povećanje broja privrednih subjekata koji su registrovani u sistemu e- nabavki	Procenat rasta broja aktivnih privrednih subjekata u sistemu e-nabavki za 10% godišnje		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
2.2.5.	Obuka korisnika za sistem e-nabavke	Uvećan broj privrednih subjekata obučenih za korišćenje sistema e-nabavke za 5% godišnje		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
2.2.6.	Uspostavljanje interoperabilnosti e-nabavke sa pripadajućim IT sistemima i registrima	Interfejs između e-nabavke i kaznene evidencije Ministarstva pravde operativan		MINISTARSTVO FINANSIJA MINISTARSTVO PRAVDE	I Q 2025	IV Q 2025	15.000€	Budžet CG
2.2.7.	Poboljšanje sistema monitoringa razvojem analitičkih izvještaja	Najmanje 10 vrsta izrađenih novih analitičkih izvještaja		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	20.000 €	Budžet CG Donacija IPA FWC SEA 2023 -

							Lot 6 Implementacija dodatnih funkcionalnosti u sistemu e-nabavki u Crnoj Gori	
2.2.8.	Jačanje kapaciteta Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Popunjeno najmanje 10 radnih mjesta u okviru Stručne službe Komisije	KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI	I Q 2025	IV Q 2026	188.684,11 €	Budžet CG	
2.2.9.	Razvoj i implementacija elektronske platforme Komisije za upravljanje predmetima po žalbama u postupcima javnih nabavki	Razvijena i implementirana elektronska platforma sistema za upravljanje predmetima po žalbama u postupcima javnih nabavki	KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI	II Q 2025	IV Q 2026	50.000 €	Budžet CG	
OPERATIVNI CILJ 2.3		Usklađivanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta u oblasti državne pomoći sa pravnom tekovinom EU						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.		
Stepen ispunjenosti mjerila koja se odnose na državnu pomoć u Poglavlju 8		MF	Poglavlje 8 je otvoreno	Značajan napredak u ispunjenju završnog mjerila		Potpuna ispunjenost mjerila koja se odnose na državnu pomoću Poglavlju 8		
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
2.3.1.	Usklađivanje zakonodavstva u oblasti državne pomoći u poglavlju 8	Usvojen zakon i najmanje 6 podzakonskih akata		MINISTARSTVO FINANSIJA AGENCIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE	II Q 2025	IV Q 2026	6.000 – 8.000 €	Budžet CG

2.3.2.	Unaprijeđenje administrativnih kapaciteta kroz organizaciju obuka, radi jačanja međuinstitucionalne saradnje	Najmanje 70 službenika/ca u javnom sektoru obučeno Najmanje 50 davaoca državne pomoći imenovalo kontakt osobu za državnu pomoć	AGENCIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE	I Q 2025	IV Q 2026	35.000 €	Budžet CG	
2.3.3.	Povećana funkcionalnost registra državne pomoći kroz unos podataka o dodijeljenoj državnoj pomoći	Najmanje 70% davaoca državne pomoći unijelo podatke u registar	AGENCIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE	II Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna budžetska sredstva	Budžet CG	
OPERATIVNI CILJ 2.4		Implementacija sistema za COZ u svim subjektima čije se zarade zaposlenih finansiraju iz Budžeta Crne Gore						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.		
Procenat institucija koje primjenjuju centralizovani obračun zarada (COZ)		MF	Manje od 20% institucija primijenilo COZ (u testnom okruženju za pilot institucije)	33% institucija koristi COZ		100% institucija primjenjuju COZ		
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
2.4.1.	Migracija matičnih podataka o zaposlenima iz postojećih u novi sistema za COZ, sprovođenje obuka za zaposlene i prilagođavanje informacionog sistema svim specifičnostima novih korisnika	Puna migracija matičnih podataka o zaposlenima iz postojećih u novi sistema za COZ Sprovedeno najmanje 50 obuka Informacioni sistem prilagođen specifičnostima novih korisnika		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	450.000 €	Budžet CG
2.4.2.	Nadogradnja softverskog rješenja za obračun zarada za institucije i organizacione cjeline sa podacima klasifikovanim određenim stepenom tajnosti	Nadograđeno softversko rješenje za obračun zarada koje se isplaćuju iz Budžeta CG za institucije i organizacione cjeline koje koriste podatke koji su klasifikovani određenim stepenom tajnosti.		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2026	IV Q 2026	100.000€	Budžet CG
2.4.3.	Nadogradnja softverskog rješenja-modula za obračun zarada u dijelu obuhvata svih ličnih primanja koja se isplaćuju iz Budžeta CG	Modul za obračun svih ličnih primanja testiran, pušten u produkciju, otklonjeni svi uočeni nedostaci, obezbijeđena operativna funkcionalnost za sve		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	I Q 2025	Vidjeti 2.4.1.	Budžet CG

		krajnje korisnike.					
--	--	--------------------	--	--	--	--	--

OBLAST III - RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

OPERATIVNI CILJ 3.1		Prelazak na obračunsko računovodstvo						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.			Ciljana vrijednost do 2026.	
Stepen primjene obračunskog računovostva u javnom sektoru		MF	Obračunsko računovodstvo u javnom sektoru nije u primjeni	Započete aktivnosti na donošenju zakonodavnog okvira za uvođenje obračunskog računovodstva u javnom sektoru			Puna primjena obračunskog računovodstva	
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
3.1.1.	Usvajanje podzakonskih akata za implementaciju Zakona o računovodstvu u javnom sektoru	Usvojeni podzakonski akti za sprovođenje Zakona o računovodstvu u javnom sektoru (minimum 5 podzakonskih akata)		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	I Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
3.1.2.	Analiza stanja jedinica lokalne samouprave za primjenu Zakona o računovodstvu u javnom sektoru	Izrađena Analiza stanja sa zaključcima i preporukama za jedinice lokalne samouprave za primjenu Zakona o računovodstvu u javnom sektoru		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	I Q 2025	30.000 €	Donacija UNDP
3.1.3.	Izrada Projektnog zadatka za računovodstveni informacijski sistem u skladu sa novim računovodstvenim propisima	Izradjen projekti zadatak		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2025	100.000-400.000 €	Budžet CG Donacija UNDP
3.1.4.	Nadogradnja IT sistema za podršku obračunskom računovodstvu	Računovodstveni informacijski sistem funkcionalan za kniženje po obračunskom principu		MINISTARSTVO FINANSIJA	II Q 2025	IV Q 2026	1.500.000 €	Budžet CG
3.1.5.	Priprema testnog okruženja				III Q 2026	III Q 2026		
3.1.6.	Izrada analize o broju računovođa koje je potrebno obučiti i sertifikovati u narednom periodu	Izrađena analiza o broju računovođa koje je potrebno obučiti i sertifikovati u narednom periodu		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	/

3.1.7.	Sertifikovati računovođe u javnom sektoru u skladu sa Pravilnikom o načinu sprovođenja obuke i polaganja ispita za sticanje sertifikata računovođe u javnom sektoru	Najmanje 60 sertifikovanih računovođa u javnom sektoru koji su prošli obuku obuku	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	100.000 €	Budžet CG	
OPERATIVNI CILJ 3.2		Unaprijeđenje upravljanja nefinansijskom državnom imovinom i katastrom						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.		
Procjenat primjene IT sistema za evidenciju nefinansijske državne imovine		MPPUDI UDI	IT sistem za evidenciju nefinansijske državne imovine nije uspostavljen (0%)	Započete pripremne aktivnosti na uspostavljanju evidencije nefinansijske državne imovine (0%)		60% primjene IT sistema za evidenciju državne imovine		
Stepen unaprijeđenja katastarskiog informacionog sistema		MPPUDI UZN	Procedura za poboljšanje kvaliteta podataka nije uspostavljena; Strateški dokumenat za razvoj katastarskog informacionog sistema nije usvojen	Pokrenute pripremne aktivnosti za unaprijeđenje katarskog informacionog sistema		Unaprijeđen katastarski informacioni sistem i uspostavljen minimum jedan novi e-servisi		
Aktivnosti		Indikatori rezultata		Nadležene insitucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
3.2.1.	Uspostavljanje funkcionalnog IT rješenja za upravljanje državnom imovinom	Informacioni sistem uspostavljen i operativan		UPRAVA ZA DRŽAVNU IMOVINU	I Q 2026	IV Q 2026	500.000 €	Budžet CG
3.2.2.	Izmjene i dopune Zakona o državnoj imovini i relevantnih podzakonskih akata sa fokusom na uređenje jednokratnog dostavljanja podataka o već stečenoj imovini, kao i za održavanje ovih podataka ažurnim u pogledu prenosa i raspolaganja	Usvojene izmjene i dopune Zakona o državnoj imovini i relevantnih podzakonskih akata		MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA DRŽAVNU IMOVINU	I Q 2025	IV Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/

3.2.3.	Kompletiranje registra imovine svih potrošačkih jedinica na centralnom nivou sa procjenom, na osnovu jedinstvene metode, popisa državne imovine u katastru	50% korisnika koristi IT sistem za upravljanje državnom imovinom	UPRAVA ZA DRŽAVNU IMOVINU	I Q 2026	IV Q 2026	500,000 €	Budžet CG
3.2.4.	Obuka službenika/ca za oblast državne imovine u domenu upravljanja registrom imovine	Najmanje 400 obučених službenika/ca	UPRAVA ZA DRŽAVNU IMOVINU	II Q 2025	IV Q 2026	30.000 €	Budžet CG
3.2.5.	Uspostavljanje kontrolne funkcije za procjenu kvaliteta podataka	Kontrolna funkcija uspostavljena	UPRAVA ZA DRŽAVNU IMOVINU	I Q 2025	IV Q 2026	10.000 €	Budžet CG
3.2.6	Izmjene i dopune Zakona o državnoj imovini i relevantnih podzakonskih akata sa fokusom na izradu metodologije za (masovnu) procjenu vrijednosti državne imovine	Usvojene izmjene i dopune Zakona o državnoj imovini i relevantnih podzakonskih akata Izrađena metodologija za (masovnu) procjenu vrijednosti državne imovine	MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA DRŽAVNU IMOVINU UPRAVA ZA NEKRETNINE	I Q 2025	IV Q 2026	50.000 €	Budžet CG
3.2.7	Unapređenje katastarskog informacionog sistema kroz razvoj platforme za direktan pristup organa katastarskom informacionom sistemu	Unaprijedjeni informacioni sistem Platforma za direktan pristup organa katastarskom informacionom sistemu uspostavljena i operativna	MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA NEKRETNINE	I Q 2025	IV Q 2026	1.000.000 €	Budžet CG Donacija
3.2.8	Uspostavljanje novih e-usluga (povezivanje notara sa katastarom za podnošenje elektronskih dokumenata)	Sve notarske kancelarije koriste e-usluge.	MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA NEKRETNINE	I Q 2025	II Q 2026	100.000 €	Budžet CG Donacija

3.2.9	Izmjena regulatornog okvira ³² u smislu definisanja imperativnih normi podnošenja elektronske dokumentacije od strane notara	Izmjenjen i usvojen zakonodovani okvir za dostavljanje elektronske dokumentacije	MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA NEKRETNINE	I Q 2025	IV Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
3.2.10	Obezbjedivanje e-servisa za preuzimanje dokumentacije/podataka iz nadležnosti UZN od strane relevantnih institucija saglasno regulativi	Najmanje 20 institucija korisnika e-servisa	MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA NEKRETNINE	I Q 2025	IV Q 2026	100.000 €	Budžet CG Donacija
3.2.11	Obuka službenika/ca eksternih i internih korisnika desktop i web aplikacija/ e-servisa	Najmanje 20 obuka korisnika e-servisa	MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA NEKRETNINE	I Q 2025	IV Q 2026	80.000 €	Budžet CG
3.2.12	Izraditi strateški dokument za razvoj informacionog sistema UzN	Strateški dokument usvojen	MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I DRŽAVNE IMOVINE UPRAVA ZA NEKRETNINE	I Q 2025	II Q 2026	50.000 €	Budžet CG
OPERATIVNI CILJ 3.3		Unaprijedjenje izvještavanja o izvršenju budžeta					
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.	
Povećanje transparentnosti i unaprijeđena vizuelizacija budžetskih izvještaja – Budžet za građane		MF	Budžet za građane ne postoji	BMIS u postupku nadogradnje kojim će se omogućiti priprema godišnjih i periodičnih izvještaja/budžeta za građane, uključujući rodne indikatore		Budžet za građane objavljen na internet stranici Ministarstva finansija	

³² Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti i Zakon o notarima

Aktivnosti		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
3.3.1	Nadograditi BMIS kako bi se poboljšali godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta	Pripremljena procjena potreba i tehničke specifikacije za IT rješenje nadogradnje BMIS-a BMIS nadograđen	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	34.000 €	Budžet CG Donacija IPA EU4PFM
3.3.2.	Godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta u skladu sa programskom klasifikacijom izrađuju se u okviru Informacionog Sistema za upravljanje budžetom - BMIS	Izrađeni polugodišnji i godišnji izvještaji o učinku budžeta, uključujući rodne indikatore	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026		
OPERATIVNI CILJ 3.4		Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU					
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.	
Stepen razvoja jedinstvenog Informacionog sistema za upravljanje i monitoring projekata – MIS (Management Information System)		MF	MIS ne postoji	Otpočete pripremne aktivnosti na uspostavljanju MIS-a		Započeto uspostavljanje MIS-a	
Aktivnosti		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
3.4.1	Analiza potreba i izrada tehničke specifikacije za MIS	Tehnička specifikacija je izrađena	MINISTARSTVO FINANSIJA MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA	I Q 2025	IV Q 2025	50.000 €	Donacija ³³
3.4.2	Sprovođenje procedure javnih nabavki za potrebe izrade MIS-a	Postupak javne nabavke sproveden i započeta izrada sistema	MINISTARSTVO FINANSIJA MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA	II Q 2026	IV Q 2026 ³⁴	3,500,000 €	Budžet CG Donacija ³⁵

³³ Projekat iz kojeg će sredstva biti opredijeljena će biti naknadno preciziran

³⁴ Datum početka implementacije navedene aktivnosti uslovljen je dinamikom sprovođenja tenderskog postupka (aktivnost 3.4.2.) i datumom članstva u EU.

³⁵ Projekat u okviru EUIF 2025-2027

OBLAST IV - EFIKASNA FINANSIJSKA KONTROLA

OPERATIVNI CILJ 4.1		Unapređenje unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)					
Indikator		Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.			Ciljana vrijednost u 2026.	
% ministarstava koja delegiraju ovlašćenja za finansijsko upravljanje i unutrašnje kontrole		8,3%	50% (2025)			80%	
% preporuka unutrašnje revizije koje se odnose na unaprijeđenje unutrašnjih kontrola i ostvarivanje vrijednosti za novac		28,60%	36% (2025)			40%	
Aktivnosti		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
4.1.1.	Izrada Analize upravljačke odgovornosti u državnoj upravi i razvijanje mape puta za implementaciju	Pripremljena analiza sa preporukama za unaprijeđenje upravljačke odgovornosti Razvijena mapa puta za implementaciju koncepta upravljačke odgovornosti	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	III Q 2025	20.000 €	EU 4 PFM in Montenegro
4.1.2	Izmjena regulatornog okvira za upravljanje i unutrašnju kontrolu (Zakon, pravilnici, smjernice)	Donijet Zakon o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji i podzakonska akta koja proističu iz istog		II Q 2025	II Q 2026	30.000 €	Budžet CG, EU 4 PFM in Montenegro Donacija
4.1.3	Sprovođenje postupka sagledavanja kvaliteta upravljanja i unutrašnjih kontrola u odabranim institucijama i po potrebi ažuriranje uspostavljene regulative u ovoj oblasti	Pripremljeni izvještaji o sagledavanju kvaliteta i date preporuke za unapređenje za najmanje 5 korisnika sredstava budžeta		I Q 2025	IV Q2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
4.1.4	Sprovođenje Obuka rukovodilaca i zaposlenih o upravljačkoj odgovornosti, delegiranju ovlašćenja, internom izvještavanju i drugim temama iz oblasti upravljanja i unutrašnje kontrole	Najmanje 3 organizovane obuke Najmanje 50 obučanih rukovodilaca i zaposlenih		II Q 2025	IV Q 2026	25.000 €	Budžet CG EU 4 PFM in Montenegro „Support to coordination, monitoring and reporting on PAR and PFM“ - CEF
4.1.5	Jačanje kapaciteta rukovodilaca i zaposlenih u oblasti upravljanja i unutrašnje kontrole u privrednim društvima u kojima država ima većinski vlasnički udio	Najmanje 2 održane obuke za rukovodioce i zaposlene u privrednim društvima u kojima država ima većinski vlasnički udio	MINISTARSTVO FINANSIJA	II Q 2025	IV Q 2026	20.000 €	Budžet CG Donacija „Support to

							coordination, monitoring and reporting on PAR and PFM" - CEF
4.1.6	Jačanje kapaciteta zaposlenih u CHU za praćenje i unaprijeđenje upravljanja, unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru (obuka, podrška na radnom mjestu, razmjena iskustava iz zemalja članica EU)	Najmanje pet obuka za zaposlene u CHU za praćenje i unaprijeđenje upravljanja, unutrašnjih kontrola i unutrašnje revizije	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	15.000 €	Budžet CG Donacija „Support to coordination, monitoring and reporting on PAR and PFM" - CEF
4.1.7	Ocjena stanja u oblasti upravljanja i unutrašnje kontrole i davanje preporuka za unapređenje kroz Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjoj kontroli	Pripremljen Konsolidovani godišnji izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i date preporuke za dalje unapređenje stanja u ovim oblastima	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2025	Nisu potrebna dodatna sredstva	/
4.1.8	Realizacija i implementacija Programa obuke za unutrašnjeg revizora u javnom sektoru	Objavljen javni poziv, utvrđena lista kandidata, ažuriran materijal za sprovođenje Programa obuke, sprovedena teorijska i praktična obuka	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	60.000 €	Budžet CG
4.1.9	Implementacija Programa kontinuiranog profesionalnog usavršavanja unutrašnjih revizora	Određene prioritne teme za kontinuirano profesionalno usavršavanje unutrašnjih revizora, određene ciljne grupe za prisustvo obukama, definisanje kalendara obuka, realizovane obuke na kojima prisustvuje najmanje 50 unutrašnjih revizora	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2026	20.000 €	Budžet CG
4.1.10	Sprovođenje eksterne ocjene kvaliteta kod korisnika sredstava budžeta na centralnom i lokalnom nivou	Najmanje pet obavljenih eksternih ocjena kvaliteta rada jedinica za unutrašnju reviziju	MINISTARSTVO FINANSIJA	II Q 2026	IV Q 2026	30.000 €	Projekat EU 4 PFM in Montenegro
4.1.11	Jačanje kapaciteta funkcije unutrašnje revizije kod budžetskih korisnika, između ostalog za sprovođenje IT revizija i eksterne ocjene kvaliteta rada unutrašnje revizije	Najmanje dvije održane obuke za sprovođenje IT revizija, odnosno sprovođenje eksterne ocjene kvaliteta rada unutrašnje revizije	MINISTARSTVO FINANSIJA	III Q 2025	IV Q 2026	10.000 €	Budžet Projekat EU 4 PFM in Montenegro -

4.1.12	Ažuriranje Pravilnika o metodologiji rada unutrašnje revizije u javnom sektoru	Ažuriran Pravilnik o metodologiji rada unutrašnje revizije u javnom sektoru u skladu sa zahtjevima novih Globalnih Standarda unutrašnje revizije	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	II Q 2025	10.000 €	Budžet CG Donacija	
4.1.13	Jačanje kapaciteta unutrašnjih revizora/ki u primjeni novih Globalnih Standarda unutrašnje revizije	Održane najmanje dvije obuke na temu »Primjena novih Globalnih stanadrda unutrašnje revizije« za najmanje 60 unutrasnjih revizora/ki	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	III Q 2026	5.000 €	Budžet CG Donacija	
OPERATIVNI CILJ 4.2		Jačanje uticaja eksterne revizije na upravljanje javnim i EU sredstvima						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.		
Procenat kontrole realizacije preporuka DRI		DRI	30% (2023)	40% (2025)		50%		
Procenat realizacije aktivnosti planiranih Strateškim planom razvoja		DRI	61,53% (2023)	70% (2025)		75%		
Procenat sprovođenja aktivnosti planiranih revizorskim strategijama		RT	80% (2023)	85% (2025)		90%		
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
4.2.1.	Izrada Komunikacione strategije DRI za period 2025 - 2028. godine	Izrađena Komunikaciona strategija DRI za period 2025 - 2028. godine godišnjim operativnim akcionim planovima 2025-2026		DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	I Q 2025	I Q 2026	20.000 €	Projekat EU 4 PFM
4.2.2	Izrada Strategije upravljanja ljudskim resursima DRI za period 2026 - 2029. godine	Izrađena Strategija upravljanja ljudskim resursima DRI za period 2026 - 2029. godine sa godišnjim operativnim akcionim planovima		DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	II Q 2025	I Q 2026	15.000 €	Projekat EU 4 PFM
4.2.3	Izrada i implementacija srednjoročnih planovarevizije DRI	Srednjoročni plan finansijske revizije i revizije pravilnosti DRI za period 2023 – 2027. godine.implementiran u iznosu od minimum od 50%; Izrađen Srednjoročni plan revizije uspjeha		DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	I Q 2025	IV Q 2026	30.000 €	Budžet CG Donacija

		DRI za period 2025-2029. godine						
4.2.4	Jačanje kapaciteta zaposlenih za vršenje revizije uspjeha	Realizovane najmanje dvije obuke za vršenje revizija uspjeha	DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	IV Q 2025	II Q2026	15.000 €	Projekat EU 4 PFM in Montenegro	
4.2.5	Usklađivanje Zakona o reviziji sredstava iz fondova EU i podzakonskih akata sa standardima revizije i budućim zahtjevima EU	Najmanje 3 pravna akta usklađena sa nacionalnom i EU regulativom	MINISTARSTVO FINANSIJA REVIZORSKO TIJELO CRNE GORE	III Q 2025	I Q 2026	Nisu potrebna dodatna sredstva	/	
4.2.6	Obuka revizora/ki o zatvaranju IPA II programa i novinama u vezi sa programskim periodom IPA III	Najmane 15 obučanih revizora/ki Najmanje 5 realizovanih obuka	REVIZORSKO TIJELO CRNE GORE	II Q 2025	IV Q 2026	200.000€	Budžet CG Projekat TWL za Agri funds	
4.2.7	Izrada Strateškog plana Revizorskog tijela 2026-2029	Izrađen Strateški plan Revizorskog tijela 2026-2029	REVIZORSKO TIJELO CRNE GORE	II Q 2025	III Q 2025	15.000€	Projekat EU 4 PFM	
OPERATIVNI CILJ 4.3		Povećanje efikasnosti AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.			Ciljana vrijednost u 2026.	
Procenat slučajeva nepravilnosti i sumnji na prevaru prijavljenih OLAFu u roku od 1-3 mjeseca od datuma PACA-e		MF	-	20% (2025)			50%	
% prijava nepravilnosti i sumnji na prevaru vraćenih implementacionim agencijama na reviziju i ispravku		MF	-	35% (2025)			manje od 20%	
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja

4.3.1	Izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i donošenje podzakonskih akata	Izmijenjen Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u dijelu koji se odnosi na upravljanje IPA sredstvima	MINISTARSTVO FINANSIJA	IQ2025	IVQ2025	nisu potrebna dodatna sredstva	/
4.3.2	Usklađivanje Krivičnog zakonika Crne Gore sa PIF Direktivom na osnovu GAP analize	Izrađena GAP analiza i Krivični zakonik u usklađen sa PIF Direktivom	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q 2025	20.000 €	Projekat „Dalje unaprjeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU«.
4.3.3	Razvijanje procedure za upravljanje nepravilnostima	Izrađene Smjernice za upravljanje nepravilnostima	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	I Q 2025	10.000 €	Projekat „Dalje unaprjeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU«.
4.3.4	Izrada i usvajanje Komunikacionog plana	Usvojen komunikacioni plan i i procedura komunikacije između tijela AFCOS sistema i javnosti	MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q 2025	IV Q2026	25.000€	Projekat „Dalje unaprjeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU«.
4.3.5	Analiza potreba za obukom i izrada plana obuke	Urađena analiza potreba IPA službenika/ca za obukom, izrađen Plan obuka i Katalog treninga za službenike/ce AFCOS sistema	MINISTARSTVO FINANSIJA	IQ2025	IQ2025	5.000€	Donacija
4.3.6	Obuka o upravljanju rizicima, politikom suzbijanja nepravilnosti i prevara, kao i primjeni elektronskog sistema za izvještavanje o nepravilnostima (IMS) za organe koji koriste pretpristupne fondove	Minimum 50 službenika/ca iz AFCOS sistema obučenih za upravljanje nepravilnostima	MINISTARSTVO FINANSIJA	IQ2025	IVQ2026	15.000€	Budžet donacija

4.3.7	Izrada Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2025-2028 sa pratećim Akcionim planom	Usvojena Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima	MINISTARSTVO FINANSIJA	IQ2025	IIQ2025	50.000€	Projekat „Dalje unaprijeđenje funkcionisanja crnogorskog AFCOS sistema u cilju efikasne zaštite finansijskih interesa EU«.	
OPERATIVNI CILJ 4.4		Unapređenje transparentnosti i efikasnosti u korišćenju javnih sredstava kroz razvoj normativnog okvira i jačanje kapaciteta budžetske inspekcije						
Indikator		Izvor verifikacije	Početna vrijednost 2021.	Prelazna vrijednost do 2023.		Ciljana vrijednost u 2026.		
Procenat izvršenih redovnih inspeksijskih nadzora na terenu u odnosu na godišnji plan inspeksijskog nadzora		MF	0%	30% (2025)		50%		
Aktivnosti		Indikator rezultata		Nadležne institucije	Početak	Završetak	Sredstva	Izvor finansiranja
4.4.1.	Izrada regulatornog i metodološkog okvira	Zakon o budžetskoj inspekciji usvojen		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q2025	I Q 2025	nisu potrebna dodatna sredstva	/
4.4.2	Izrada metodološkog okvira za rad inspektora/ki	Metodologija rada budžetskih inspektora/ki usvojena		MINISTARSTVO FINANSIJA	III Q 2025	IV Q 2025	30.000€	Projekat EU 4 PFM in Montenegro
4.4.3	Jačanje kadrovskih kapaciteta budžetske inspekcije	Broj inspektora/ki povećan na minimalno 3 budžetska inspektora/ke		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q2025	IV Q 2026	110.000 €	Budžet CG
4.4.4	Razvoj kadrova budžetske inspekcije	Budžetski inspektori/ke uspješno učestvovali na najmanje 2 specijalizovane obuke radionice, seminara, konferencije u zemlji i inostranstvu.		MINISTARSTVO FINANSIJA	I Q2025	IV Q 2026	10.000€	Donacija Budžet CG