

**PROGRAM REFORME UPRAVLJANJA  
JAVNIM FINANSIJAMA  
ZA PERIOD 2027 - 2031. godine**

**-nacrt-**

**Podgorica, jun 2026. godine**

## SADRŽAJ

UVOD .....	4
I. KONTEKST I STRATEŠKI OKVIR PROGRAMA .....	5
DOSTIGNUĆA I NAUČENE LEKCIJE U REALIZACIJI PROGRAMA REFORMI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA 2022–2026 .....	5
REFORMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA I PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI ...	5
POVEZANOST SA REFORMOM I OKVIROM POLITIKA NA NACIONALNOM NIVOU .....	6
USKLAĐENOST SA HORIZONTALNIM POLITIKAMA - ORODNJAVANJE JAVNIH POLITIKA .....	7
USKLAĐENOST SA HORIZONTALNIM POLITIKAMA – UTICAJ NA ŽIVOTNU SREDINU I KLIMATSKE PROMJENE .....	7
II. ANALIZA STANJA.....	8
II.1. STRUKTURA SISTEMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA.....	8
II.2 ANALIZA STANJA PO STUBOVIMA .....	11
II.2.1. STUB: FISKALNO UPRAVLJANJE I PLANIRANJE BUDŽETA .....	11
II.2.2 STUB: IZVRŠENJE BUDŽETA.....	19
II.2.3. STUB: RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE .....	24
II.2.4: STUB: EFIKASNA FINANSIJSKA KONTROLA.....	28
II.3 SWOT ANALIZA PFM SISTEMA .....	32
III. CILJEVI PROGRAMA .....	34
III.1. STUB 1: FISKALNI OKVIR I PLANIRANJE BUDŽETA .....	34
III.2. STUB 2: IZVRŠENJE BUDŽETA .....	42
III.3. STUB 3: RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE .....	45
III.4. STUB 4: EFIKASNA FINANSIJSKA KONTROLA.....	49
IV. IMPLEMENTACIONI ARANŽMANI.....	53
IV.1. FINANSIRANJE .....	53
IV.2. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE .....	54
IV.3. KOMUNIKACIJA SA JAVNOŠĆU.....	54



## UVOD

Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2027–2031. godine definiše srednjoročni strateški okvir za dalji razvoj sistema upravljanja javnim finansijama (PFM) u Crnoj Gori. Program je usvojen s ciljem daljeg jačanja fiskalnog upravljanja, unapređenja efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim finansijama- i obezbjeđivanja kontinuiranog usklađivanja sa zahtjevima koji proizlaze iz procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (EU).

Program se odnosi na period 2027–2031. godine i nadovezuje se na rezultate prethodnih reformi. Program predstavlja koherentnu osnovu za planiranje, koordinaciju i praćenje reformi u glavnim funkcionalnim oblastima upravljanja javnim finansijama, uz uvažavanje činjenice da je reforma upravljanja javnim finansijama kontinuiran proces i da će biti potrebna dodatna unapređenja i nakon 2031. godine, u skladu sa reformisanim okvirom ekonomskog upravljanja EU, fiskalnom odgovornošću, makrofiskalnim prognoziranjem, računovodstvom i budžetskim izvještavanjem u skladu sa metodologijom ESA.

Program se odnosi na centralnu državu i, gdje je relevantno, na jedinice lokalne samouprave i druge subjekte uključene u upravljanje i korišćenje javnih resursa. Program podržava jačanje institucionalnih kapaciteta, unapređenje mehanizama koordinacije i razvoj integrisanih sistema neophodnih za efikasno fiskalno upravljanje.

Program je organizovan oko četiri funkcionalna stuba koji odražavaju ključne komponente PFM sistema: fiskalni okvir i planiranje budžeta; izvršenje budžeta i upravljanje potrošnjom; računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje; efikasna finansijska kontrola i odgovornost. Ovi stubovi definišu obuhvat reformi i predstavljaju osnov za formulisanje reformskih prioriteta. Program definiše strateške i operativne ciljeve, pokazatelje i aktivnosti koje usmjeravaju sprovođenje reformi u periodu 2027–2031. godine.

Program je usklađen sa širim strateškim i društveno-političkim okvirom Crne Gore, uključujući dokumenta fiskalnog planiranja, prioritete reforme javne uprave, kao i obaveze koje proizlaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji. Takođe, usklađen je sa širim strateškim i planskim okvirom Crne Gore, uključujući dokumenta fiskalnog planiranja, prioritete reforme javne uprave, Reformsku agendu u okviru Plana rasta Evropske unije za Zapadni Balkan, i obaveze u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Ministarstvo finansija i Radna grupa za praćenje realizacije Programa reforme upravljanja javnim finansijama će u saradnji sa ostalim nadležnim institucijama koordinirati njegovu implementaciju. Napredak će se pratiti putem definisanih operativnih ciljeva, indikatora učinka i redovnih mehanizama izvještavanja, čime se obezbjeđuju transparentnost i odgovornost u implementaciji planiranih aktivnosti.

Ovaj Program predstavlja sveobuhvatan okvir za jačanje sistema upravljanja javnim finansijama i podršku stabilnom fiskalnom upravljanju, efikasnom i transparentnom upravljanju javnim resursima, kao i usklađivanju Crne Gore sa standardima Evropske unije.

## **I. KONTEKST I STRATEŠKI OKVIR PROGRAMA**

### **DOSTIGNUĆA I NAUČENE LEKCIJE U REALIZACIJI PROGRAMA REFORMI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA 2022–2026**

Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022–2026. godine predstavljao je glavni okvir za razvoj sistema upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori tokom prethodnog reformskog ciklusa. Njegova implementacija podržala je dalju modernizaciju institucija, metodologija i informacionih sistema u oblasti upravljanja javnim finansijama, istovremeno doprinoseći usklađivanju Crne Gore sa standardima i zahtjevima EU.

Tokom perioda implementacije ostvaren je napredak u svim ključnim oblastima upravljanja javnim finansijama. Reforme su doprinijele jačanju makroekonomske i fiskalne analize, srednjoročnog i programskog budžetiranja, upravljanja javnim investicijama, upravljanja javnim dugom, upravljanja javnim prihodima, javnih nabavki, finansijske kontrole i revizije. Značajan napredak ostvaren je i u razvoju informacionih sistema javnih finansija, unapređenju fiskalne transparentnosti, uvođenju novih metodoloških pristupa i pripremi za buduće obaveze koje proizlaze iz procesa evropske integracije Crne Gore.

Iskustvo stečeno tokom implementacije pokazalo je značaj održavanja stabilnog reformskog okvira, obezbjeđivanja efikasne međuinstitucionalne koordinacije i jačanja administrativnih kapaciteta neophodnih za sprovođenje sve složenijih reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama. Takođe je potvrđena potreba za koordinisanim sprovođenjem institucionalnih, metodoloških i digitalnih reformi kako bi se ostvarili održivi rezultati i obezbijedila praktična primjena novouvedenih sistema i procedura.

Implementacija Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022–2026. godine stvorila je čvrstu osnovu za narednu fazu reformi u ovoj oblasti. Nadovezujući se na ostvareni napredak i iskustva stečena tokom implementacije, Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2027–2031. godine usmjeren je na dalji razvoj sistema upravljanja javnim finansijama i odgovara na preostale reformske potrebe i nove prioritete identifikovane kroz analizu stanja predstavljenu u narednom poglavlju.

### **REFORMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA I PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI**

Jačanje sistema upravljanja javnim finansijama predstavlja ključnu komponentu pripreme Crne Gore za članstvo u EU. Stabilno fiskalno upravljanje, transparentno finansijsko izvještavanje i monitoring, efikasni sistemi finansijske kontrole predstavljaju osnovne zahtjeve za obezbjeđivanje da se javnim resursima upravlja u skladu sa evropskim standardima.

Reforme u oblasti upravljanja javnim finansijama direktno doprinose reformama u procesu pristupanja EU, posebno onih povezanih sa ekonomskim upravljanjem i finansijskom kontrolom u skladu sa reformisanim okvirom ekonomskog upravljanja u EU. Ove reforme podržavaju usklađivanje Crne Gore sa okvirom fiskalnog upravljanja EU i relevantnim poglavljima pravne tekovine EU, unapređuju kapacitet institucija za upravljanje javnim finansijama u skladu sa evropskim standardima i jačaju mehanizme zaštite finansijskih interesa EU.

Reforma upravljanja javnim finansijama usko je povezana sa „temeljnim pravima“ u okviru pravne tekovine EU, koji daje prioritet ključnim oblastima kao što su vladavina prava, ekonomsko upravljanje i reforma javne uprave. Konkretnije, pregovaračka poglavlja pravne tekovine EU – Poglavlje 5 - Javne nabavke, Poglavlje 18 - Statistika i Poglavlje 32 - Finansijska kontrola – usko su povezana sa ovim principom i podržavaju njegovu implementaciju. Takođe, Program podržava sprovođenje drugih relevantnih pregovaračkih poglavlja koja se odnose na oporezivanje (Poglavlje 16), carinsku uniju (Poglavlje 29), politiku konkurencije (Poglavlje 8), finansijske i budžetske odredbe (Poglavlje 33), ekonomsku i monetarnu uniju (Poglavlje 17), i regionalnu politiku i koordinacija strukturnih instrumenata (Poglavlje 22), čime doprinosi ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU. Jačanje fiskalnog upravljanja, finansijskog izvještavanja i kontrolnih mehanizama takođe je od suštinskog značaja za obezbjeđivanje spremnosti Crne Gore da efikasno učestvuje u budžetskom okviru EU nakon pristupanja, uključujući pripremu koja se odnosi na buduće upravljanje sopstvenim sredstvima EU i ostale finansijske obaveze koje proističu iz članstva.

Program takođe uzima u obzir relevantne međunarodne standarde i okvire za procjenu, uključujući SIGMA principe, PEFA procjene i procjene upravljanja javnim investicijama (PIMA), koji podržavaju identifikovanje reformskih prioriteta i omogućavaju upoređivanje ostvarenog napretka sa međunarodnim standardima i praksama.

## **POVEZANOST SA REFORMOM I OKVIROM POLITIKA NA NACIONALNOM NIVOU**

Reforma upravljanja javnim finansijama usklađena je sa širim strateškim i političkim okvirom Crna Gora i doprinosi sprovođenju ključnih nacionalnih i ekonomskih reformskih prioriteta.

Program je usklađen sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine, podržavajući održiv i inkluzivan ekonomski rast, unapređenje upravljanja resursima i jačanje fiskalne discipline. Takođe, podržava implementaciju Programa ekonomskih reformi koji unapređuje fiskalnu disciplinu uspostavljanjem srednjoročnih budžetskih okvira koji obezbjeđuju usklađenost državne potrošnje i prihoda sa održivim fiskalnim ciljevima. Reforme upravljanja javnim finansijama doprinose sprovođenju Reformske agende u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan, uključujući reforme vezane za upravljanje javnim investicijama, javne nabavke, finansijsku kontrolu i poslovno okruženje. Implementacija Programa reforme upravljanja javnim finansijama direktno je povezana sa ispunjavanjem uslova za pristup sredstvima u okviru Instrumenta za reforme i rast. Dodatno, reforme upravljanja javnim finansijama doprinose implementaciji Plana prilagođavanja na klimatske promjene za period 2025-2035. godine i Nacionalno utvrđenom doprinosu (NDC), obezbjeđujući stratešku, transparentnu i odgovornu raspodjelu resursa, integraciju klimatskih potreba u cjelokupan proces fiskalnog planiranja i budžetiranja, omogućavajući efikasno praćenje i olakšavajući pristup međunarodnim izvorima klimatskog finansiranja.

Reforma upravljanja javnim finansijama povezana je sa reformom javne uprave, posebno u oblastima jačanja institucionalnih kapaciteta, unapređenja koordinacije politika i povećanja efikasnosti javne uprave. Poboljšanja u fiskalnom upravljanju, srednjoročnom planiranju budžeta i sistemima finansijskog upravljanja podržavaju efikasnije planiranje, određivanje prioriteta i korišćenje javnih resursa unutar Vlade. Program je usklađen sa Fiskalnom strategijom.

Reforma upravljanja javnim finansijama obuhvata i nivo lokalne samouprave. Opštine imaju važnu ulogu u pružanju javnih usluga i sprovođenju javnih investicija, te je jačanje njihovog kapaciteta za upravljanje finansijama ključno za efikasnost sistema javnih finansija. Program podržava unapređenje fiskalnog

planiranja, upravljanja rashodima, finansijskog izvještavanja i kontrole na nivou opština, obezbjeđujući njihovu integraciju u širi okvir sistema upravljanja javnim finansijama.

## **USKLADENOST SA HORIZONTALNIM POLITIKAMA - ORODNJAVANJE JAVNIH POLITIKA**

Program reforme upravljanja javnim finansijama integriše horizontalne prioritete javnih politika, posebno one koji se odnose na zaštitu životne sredine i rodnu ravnopravnost, što je u skladu sa nacionalnim strategijama Crne Gore i obavezama prema EU, a u skladu sa ključnim komponentama održivosti javnih finansija.

Paralelno, program podržava dalji razvoj rodno odgovornog budžetiranja. Integracija rodne perspektive u budžetski ciklus omogućava bolju procjenu uticaja javne potrošnje sa rodno aspekta i doprinosi inkluzivnijim i pravednijim javnim politikama. Uvođenje mehanizama monitoringa i praćenja povezanih sa ciljevima rodne ravnopravnosti dodatno jača transparentnost, odgovornost i efikasnost javne potrošnje.

Kroz ove mjere, Program reforme upravljanja javnim finansijama doprinosi sistemskoj integraciji horizontalnih prioriteta u procese fiskalnog planiranja, alokacije resursa i izvještavanja, obezbjeđujući da upravljanje javnim finansijama podržava šire ekonomske, društvene i ekološke ciljeve.

## **USKLADENOST SA HORIZONTALNIM POLITIKAMA – UTICAJ NA ŽIVOTNU SREDINU I KLIMATSKE PROMJENE**

U oblasti klimatske politike u upravljanju javnim finansijama Program podržava postepenu integraciju klimatskih aspekata u upravljanje javnim finansijama („zelene javne finansije“), s posebnim fokusom na jačanje klimatske dimenzije fiskalne politike, upravljanja javnim investicijama i budžetskog planiranja. Klimatski aspekti se uključuju u pripremu, ocjenu i prioritizaciju projekata javnih investicija, uključujući primjenu metodologija koje procjenjuju klimatske uticaje i podržavaju izbor projekata usklađenih sa nacionalnim klimatskim ciljevima i ciljevima održivog razvoja. Program takođe promovise unapređenje upravljanja portfoliom kapitalnih investicija, uključujući razvoj liste projekata usklađenih sa klimatskim i održivim razvojnim prioritetima.

Na nivou fiskalne politike, program podržava razvoj dugoročnih makrofiskalnih projekcija koje uključuju uticaj klimatskih promjena, demografskih trendova i pritisaka na penzioni i zdravstveni sistem. Ovo uključuje procjenu fiskalnih rizika povezanih sa klimatskim promjenama, čime se doprinosi informisanijem i dugoročnijem fiskalnom planiranju.

Klimatski aspekti reflektuju se i u upravljanju javnim dugom, s obzirom na to da se zaduživanje kod međunarodnih finansijskih institucija sve više koristi za finansiranje investicija usmjerenih na prilagođavanje klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje. Istovremeno, reforme u okviru drugih stubova indirektno doprinose ostvarivanju klimatskih ciljeva, naročito kroz digitalizaciju procesa upravljanja javnim finansijama i razvoj informacionih sistema koji unapređuju transparentnost i efikasnost.

Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2027–2031. godine prvenstveno je usmjeren na institucionalne, regulatorne, metodološke i administrativne reforme u oblasti upravljanja javnim finansijama. Program ne uspostavlja okvir za projekte ili aktivnosti za koje je vjerovatno da će imati značajne uticaje na životnu sredinu. Stoga će potreba za sprovođenjem strateške procjene uticaja na životnu

sredinu biti utvrđena u skladu sa važećim nacionalnim zakonodavstvom kojim se uređuje strateška procjena uticaja na životnu sredinu.

## II. ANALIZA STANJA

lacija u aprilu dostigla 3,8%.

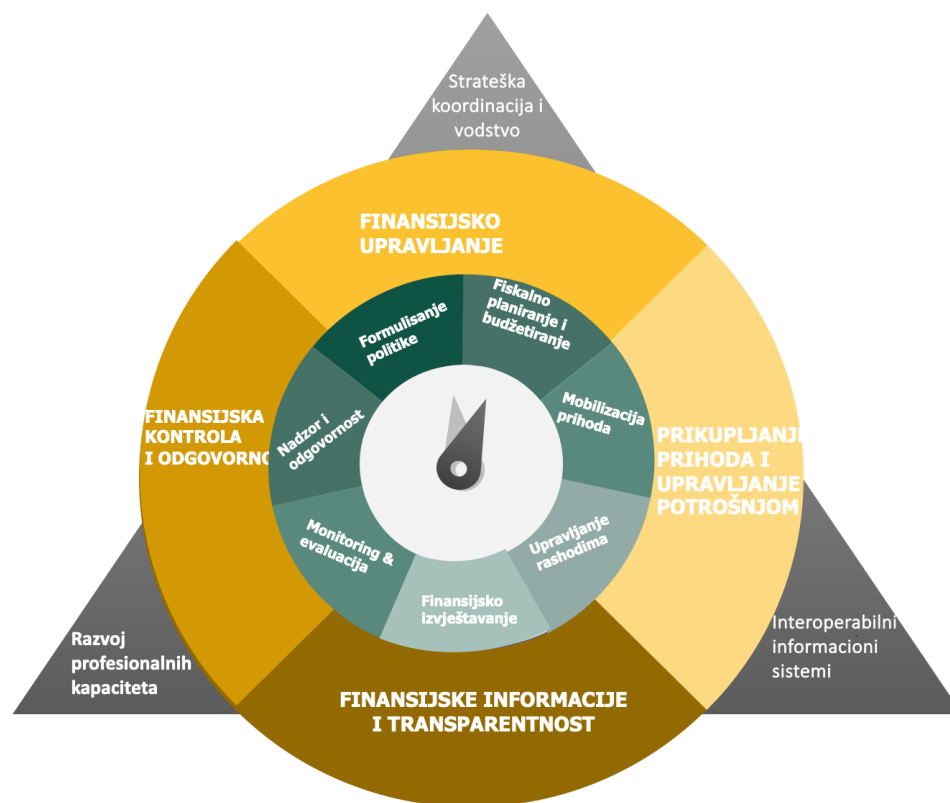
Javni dug (% BDP)	69,0	58.38	59.8	63.5	63,9
Deficit javnih finansija (% BDP)	-5,2	+0,5	-3,2	--4.3	-3,4

### II.1. STRUKTURA SISTEMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

Upravljanje javnim finansijama ima centralnu ulogu u obezbjeđivanju fiskalne održivosti, efikasnog pružanja javnih usluga i odgovorne i transparentne upotrebe javnih resursa. U Crnoj Gori, jačanje sistema upravljanja javnim finansijama ostaje ključna komponenta šire reforme javne uprave i reformi ekonomskog upravljanja, kao i važan zahtjev u kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji. Upravljanje javnim finansijama funkcioniše kao kontinuirani ciklus koji povezuje prioritete javnih politika sa fiskalnim planiranjem, prikupljanjem prihoda, upravljanjem rashodima, finansijskim izvještavanjem, monitoringom i nadzorom. Svaka faza ovog ciklusa doprinosi tome da se javni resursi planiraju odgovorno, prikupljaju efikasno, koriste djelotvorno i budu predmet odgovarajućih mehanizama kontrole i odgovornosti.

Svaka faza ciklusa upravljanja javnim finansijama ima posebnu funkciju u okviru ukupnog fiskalnog sistema, a zajedno doprinose donošenju na dokazima zasnovanih fiskalnih odluka i kontinuiranom unapređenju upravljanja javnim finansijama (vidjeti sliku 1).

**Slika 1. Sistem upravljanja javnim finansijama i njegov osnovni funkcionalni ciklus**



Struktura Programa reforme upravljanja javnim finansijama obuhvata četiri stuba reforme koji odgovaraju ključnim komponentama ciklusa upravljanja javnim finansijama:

### **Stub 1 — Fiskalni okvir i planiranje budžeta**

Ovaj stub definiše analitičke i institucionalne osnove fiskalne politike. On obezbjeđuje da se prioriteta javnih politika prevedu u održive fiskalne planove i realne alokacije budžetskih sredstava kroz makroekonomsku analizu, fiskalne projekcije, srednjoročno budžetiranje, upravljanje javnim dugom i mehanizme strateškog određivanja prioriteta. Fiskalni okvir i planiranje budžeta obuhvata glavne instrumente putem kojih Vlada utvrđuje fiskalni prostor, planira korišćenje javnih resursa i obezbjeđuje finansiranje potrebno za sprovođenje fiskalne politike.

Uloga efikasnog upravljanja javnim dugom, kao dijela fiskalnog upravljanja, je da obezbijedi da potrebe Vlade za finansiranjem i obaveze plaćanja budu zadovoljene uz najniže moguće troškove u srednjem i dugom roku, uz prihvatljiv nivo rizika. To podrazumijeva efikasno upravljanje operacijama zaduživanja, strukturom portfolija duga i izloženošću rizicima refinansiranja, kamatnih stopa i valutnim rizicima, u skladu sa Srednjoročnom strategijom upravljanja javnim dugom.

### **Stub 2 - Izvršenje budžeta**

Ovaj stub obuhvata poresku i carinsku administraciju, kao i mehanizme za unapređenje poreske discipline i naplate prihoda, kao i institucionalne mehanizme koji uređuju preuzimanje obaveza i trošenje javnih sredstava, uključujući javne nabavke i kontrolu državne pomoći.

Efikasno funkcionisanje ovog stuba obezbjeđuje da se javni prihodi prikupljaju efikasno, a javna potrošnja realizuje u skladu sa principima fiskalne discipline, transparentnosti i integriteta.

### **Stub 3 – Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje**

Ovaj stub obuhvata okvire finansijskog izvještavanja, računovodstvene sisteme, trezorski sistem i informacione sisteme za upravljanje finansijama, mehanizme fiskalne transparentnosti i informacije o imovini javnog sektora.

Pouzdana i dostupne finansijske informacije podržavaju analizu fiskalne politike, unapređuju donošenje odluka i omogućavaju transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama.

### **Stub 4- Efikasna finansijska kontrola**

Ovaj stub obezbjeđuje da se javnim resursima upravlja zakonito, odgovorno i u skladu sa njihovom namjenom. Uključuje sisteme unutrašnje kontrole u javnoj upravi, mehanizme administrativnog nadzora i nezavisne institucije eksternog nadzora zadužene za reviziju javnih finansija i zaštitu javnih sredstava.

Snažni mehanizmi odgovornosti su od ključnog značaja za zaštitu javnih resursa i očuvanje povjerenja u javne institucije.

Četiri stuba Programa funkcionišu kao međuzavisne komponente jedinstvenog sistema upravljanja javnim finansijama i podržavaju koherentan sistem u kojem su planiranje, implementacija, praćenje i nadzor usko povezani.

**Slika 2: Struktura unutar ključnih funkcionalnih stubova upravljanja javnim finansijama**



Pored ovih funkcionalnih komponenti, efikasnost sistema upravljanja javnim finansijama zavisi i od horizontalnih faktora koji omogućavaju njegovo funkcionisanje, uključujući institucionalne kapacitete, mehanizme koordinacije, pravni okvir i razvoj integrisanih informacionih sistema.

### **Strateška koordinacija i vođenje sistema upravljanja javnim finansijama**

Efikasno funkcionisanje sistema upravljanja javnim finansijama zahtijeva snažnu stratešku koordinaciju i vođstvo, koje se uglavnom ostvaruje kroz Ministarstvo finansija koje je ključni nosilac fiskalne politike. Ministarstvo finansija ima ključnu ulogu u obezbjeđivanju usklađenosti između kreiranja fiskalne politike, budžetskog planiranja, upravljanja prihodima, monitoringa i izvještavanja i kontrolnih mehanizama.

U praksi, efikasnost sistema upravljanja javnim finansijama ne zavisi samo od formalno-pravnih rješenja, već i od kapaciteta institucija da obezbijede strateški pravac, koordiniraju reforme i obezbijede dosljednu primjenu fiskalnih politika i praksi finansijskog upravljanja u javnom sektoru.

Snažna institucionalna koordinacija doprinosi tome da različite komponente sistema upravljanja javnim finansijama funkcionišu kao cjelina i da reforme uvedene u pojedinačnim oblastima doprinose ukupnom unapređenju fiskalnog upravljanja.

### **Razvoj stručnih kapaciteta u upravljanju javnim finansijama**

Efikasno funkcionisanje sistema upravljanja javnim finansijama, takođe, zavisi od dostupnosti kvalifikovanih stručnjaka osposobljenih za sprovođenje složene fiskalne politike i finansijsko upravljanje.

Brojne reforme u oblasti upravljanja javnim finansijama zahtijevaju specijalizovana analitička, finansijska, pravna i IT znanja. Iskustva iz prethodnih reformskih programa pokazuju da ograničeni kapaciteti u javnoj upravi mogu značajno usporiti sprovođenje reformi i umanjiti efikasnost. Iz tog razloga, Program podržava uspostavljanje strukturiranog institucionalnog sistema za razvoj profesionalnih kapaciteta u oblasti upravljanja javnim finansijama. Jačanje stručnih kapaciteta u institucijama uključenim u fiskalno upravljanje doprinijeće efikasnoj implementaciji reformi i njihovoj dugoročnoj održivosti.

### **Interoperabilni informacioni sistemi upravljanja javnim finansijama**

Savremeno upravljanje javnim finansijama sve više se oslanja na digitalne informacione sisteme koji podržavaju fiskalno planiranje, upravljanje prihodima i rashodima, finansijsko izvještavanje i praćenje javnih sredstava, kao i budžetsku transparentnost.

U Crnoj Gori je razvijeno više ključnih sistema u različitim segmentima upravljanja javnim finansijama, uključujući sisteme za pripremu budžeta, računovodstvo, upravljanje prihodima i carinsku administraciju, javne nabavke i upravljanje fondovima EU. Međutim, ovi sistemi su se istorijski razvijali odvojeno i nijesu uvijek u potpunosti interoperabilni.

Fragmentacija informacionih sistema ograničava mogućnost institucija da razmjenjuju finansijske podatke, sprovode sveobuhvatne fiskalne analize i efikasno prate javnu potrošnju. Stoga je jačanje interoperabilnosti informacionih sistema upravljanja javnim finansijama ključno za unapređenje efikasnosti fiskalnog upravljanja.

Integrirani sistemi finansijskih podataka omogućavaju pouzdanu razmjenu informacija između institucija i podržavaju efikasnije fiskalno planiranje, praćenje, izvještavanje, transparentnost i odgovornost.

## **II.2 ANALIZA STANJA PO STUBOVIMA**

Ovo poglavlje sadrži detaljnu analizu sistema upravljanja javnim finansijama kroz četiri reformska stuba. Za svaki stub dat je pregled postojećeg institucionalnog i regulatornog okvira, prikazana su najvažnija dostignuća ostvarena tokom prethodnih reformskih ciklusa, identifikovani ključni izazovi koji utiču na njegovo funkcionisanje, te definisane odgovarajuće reformske potrebe.

### **II.2.1. STUB: FISKALNO UPRAVLJANJE I PLANIRANJE BUDŽETA**

Fiskalno upravljanje u Crnoj Gori sprovodi se kroz skup međusobno povezanih funkcija koje podržavaju kreiranje makroekonomske i fiskalne politike, srednjoročno budžetiranje i praćenje fiskalnih kretanja. Ove funkcije obuhvataju makroekonomsku i fiskalnu analizu, srednjoročno i programsko budžetiranje, upravljanje javnim investicijama, upravljanje javnim dugom, statističke sisteme relevantne za fiskalnu politiku, kao i pripreme za upravljanje sopstvenim sredstvima EU.

U prethodnim godinama ostvaren je značajan napredak u jačanju pravnog, metodološkog i institucionalnog okvira u ovim oblastima, uključujući unapređenje srednjoročnog budžetskog okvira, razvoj analitičkih alata, jačanje procedura za upravljanje javnim investicijama i početne korake ka praćenju fiskalnih rizika.

Uprkos ovim pomacima, ove funkcije se i dalje nalaze na različitim nivoima razvijenosti i još uvijek ne funkcionišu kao potpuno integrisan analitički i planski okvir. U tom kontekstu, dalja analiza fokusira se na funkcionisanje pojedinačnih komponenti fiskalnog upravljanja.

Fiskalno upravljanje u Crnoj Gori sprovodi se kroz skup osnovnih funkcija koje podržavaju kreiranje fiskalne politike i srednjoročno planiranje, srednjoročno budžetsko planiranje i praćenje fiskalnih kretanja. Ove funkcije obuhvataju makroekonomsku i fiskalnu analizu, srednjoročno i programsko budžetiranje, upravljanje javnim investicijama, upravljanje javnim dugom, statističke sisteme relevantne za fiskalnu politiku, kao i pripreme za učešće u sistemu upravljanja sopstvenim sredstvima EU.

## **MAKROEKONOMSKA PROJEKCIJA I ANALIZA FISKALNE POLITIKE**

Ministarstvo finansija ima centralnu ulogu u praćenju makroekonomskih kretanja i pripremi makroekonomskih projekcija koje podržavaju kreiranje fiskalne politike i budžetsko planiranje u Crnoj Gori. U okviru Ministarstva, Direktorat za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije nadležan je za izradu godišnjih i srednjoročnih makroekonomskih projekcija, koje predstavljaju ključni analitički input za Fiskalnu strategiju, Program ekonomskih reformi i srednjoročni budžetski okvir.

Makroekonomske projekcije izrađuju se korišćenjem uspostavljenog analitičkog modelskog okvira. Ključni alat je “Crnogorski makroekonomometrijski model “(MMM), koji se sastoji od modula za projekciju makroekonomskih indikatora i razvoj osnovnog scenarija i modula za procjenu uticaja strukturnih reformi na ključne makroekonomske pokazatelje. Model obuhvata realni, fiskalni, eksterni i finansijski sektor, uključujući kretanja na tržištu rada, čime omogućava integrisanu makroekonomsku analizu i izradu alternativnih scenarija.

Pored MMM modela, koriste se komplementarni analitički alati za procjenu alternativnih scenarija rasta i eksternih šokova, posebno onih koji se odnose na turističke performanse i investicione tokove. Dalje jačanje analitičkog okvira podržano je kroz međunarodnu saradnju, uključujući uvođenje dodatnih alata za srednjoročne makroekonomske projekcije, kratkoročne projekcije (*nowcasting*) ključnih pokazatelja i procjenu makroekonomskih rizika, kroz uvođenje četiri nova modela koji omogućavaju precizniju i sveobuhvatniju ekonomsku analizu. Makro-strukturni model za Crnu Goru, koji podržava izradu srednjoročnih makroekonomskih projekcija i simulaciju uticaja ekonomskih politika; model za *nowcasting* BDP-a, koji omogućava kratkoročne procjene tekuće ekonomske aktivnosti na osnovu visokofrekventnih indikatora; model za *nowcasting* inflacije, koji pruža projekcije inflacionih kretanja u cilju podrške fiskalnom planiranju i procjeni rizika; kao i model za procjenu rizika od recesije, koji omogućava pravovremenu identifikaciju mogućih recesivnih kretanja.

Institucionalni kapaciteti za makroekonomsku analizu dodatno su ojačani kroz tehničku podršku i ulaganja u analitičku infrastrukturu i obuku zaposlenih. Paralelno, Ministarstvo finansija je preduzelo početne korake ka jačanju praćenja fiskalnih rizika u okviru makrofiskalnog okvira, uključujući uvođenje internih procedura za identifikaciju fiskalnih rizika i izradu konsolidovanog Registra fiskalnih rizika.

Makroekonomske projekcije i fiskalne analize koje priprema Ministarstvo finansija predstavljaju ključne inpute za strateška i planska dokumenta, uključujući Fiskalnu strategiju, Program ekonomskih reformi i druge dokumente politike povezane sa procesom pristupanja EU.

Uprkos napretku, više strukturnih izazova i dalje utiče na kvalitet, dosljednost i dugoročnu održivost makroekonomskih projekcija i fiskalne analize. Iako postoji niz modelskih alata, metodološki okvir za upravljanje modelima, njihovu validaciju i ažuriranje nije dovoljno standardizovan. Nedostatak jasno definisanih procedura za rekalkulaciju modela, validaciju i dokumentovanje može uticati na dosljednost i uporedivost projekcija kroz vrijeme. Rastuća složenost makroekonomske analize povezana sa procesom pristupanja EU zahtijeva dalji metodološki razvoj i jačanje analitičkih kapaciteta. Makroekonomske projekcije sve više moraju uključivati strukturne reforme, razvoj finansijskog sektora i promjenljive

makroekonomske rizike, što zahtijeva naprednije analitičke pristupe i tehnike modeliranja. Dodatno, efikasna makroekonomska analiza zavisi od dostupnosti i dosljednosti statističkih i administrativnih podataka. Obezbjedivanje pouzdanih tokova podataka i koordinacije sa institucijama nadležnim za proizvodnju makroekonomskih i fiskalnih statistika ostaje važan preduslov za očuvanje kvaliteta projekcija i analiza. Posljednjih godina ostvaren je značajan napredak u jačanju pravnog, metodološkog i institucionalnog okvira u ovim oblastima, uključujući unapređenje srednjoročnog budžetskog okvira, razvoj analitičkih alata, jačanje procedura za upravljanje javnim investicijama i prve korake ka sistematskom praćenju fiskalnih rizika.

Analitički okvir je i dalje u velikoj mjeri fokusiran na srednjoročne projekcije. Izrada dugoročnih makrofiskalnih projekcija, uključujući analizu fiskalnih uticaja demografskih trendova, klimatskih promjena i održivosti penzionog i zdravstvenog sistema, zahtijeva dalji metodološki razvoj i specijalizovane analitičke alate

Na kraju, dostupnost specijalizovanih analitičkih znanja i dalje predstavlja ograničenje. Napredno makroekonomsko modeliranje i fiskalna analiza zahtijevaju specifične ekonometrijske i analitičke vještine, koje je potrebno dodatno razvijati kako bi se obezbijedila efikasna primjena i dugoročna održivost analitičkog okvira.

## **SREDNJOROČNO PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE**

Crna Gora je uspostavila Srednjoročni budžetski okvir (MTBF) zasnovan na trogodišnjem periodu fiskalnog planiranja u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. MTBF obezbjeđuje makrofiskalne projekcije i limite potrošnje i predstavlja osnovu za pripremu godišnjeg budžeta.

U periodu 2025–2026. godine sprovedene su koordinisane reforme radi poboljšanja funkcionisanja MTBF-a. To uključuje unapređenja u budžetskom kalendaru, usklađivanje strateških akcionih planova sa programskim budžetiranjem, jačanje praksi izračunavanja troškova i uvođenje strukturiranih alata za prioritizaciju unutar MTBF procesa. Revidirani kalendar omogućava da se novi prijedlozi politika i kapitalnih projekata dostavljaju kroz jedinstven i pravovremen proces, omogućavajući Ministarstvu finansija da pregleda sve prijedloge prije postavljanja limita potrošnje i jačanja funkcije prioritizacije u MTBF-u.

Uvedeni su ažurirani obrasci i uputstva, uključujući poboljšanja u obrascu za novi prijedlog politike i razvoj strukturiranog pristupa za procjenu zahtjeva za dodatno finansiranje. Aktivnosti jačanja kapaciteta sprovedene su kako bi se podržala primjena ovih alata u institucijama korisnicima budžeta.

Paralelno, u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Vlade sprovodi se unapređenje strateškog planiranja. Revidirani Priručnik strateškog planiranja i usklađeni obrazac Akcionog plana pripremljeni su kako bi obezbijedili usklađenost sa programskim budžetom i MTBF zahtjevima, uključujući trogodišnji period, godišnji obračun troškova i povezanost sa klasifikacijom programa i potprograma. Predviđene su izmjene relevantnog zakonskog okvira kako bi se konsolidovale ove reforme i omogućila koherentnost između sistema strateškog planiranja i budžetiranja.

Takođe, započet je rad na nacionalnoj metodologiji procjena troškova, koja će biti sastavni dio revidiranog priručnika za strateško planiranje, kako bi se ojačala analitička osnova za predloge politika i podržala dosljednija priprema srednjoročnih budžetskih predloga.

Uprkos ovim unapređenjima, postoje strukturalni izazovi u osiguravanju da MTBF funkcioniše kao efikasan instrument za prioritizaciju i povezivanje sa politikama.

Iako su programsko budžetiranje i okviri strateškog planiranja sve više usklađeni, veza između strateških ciljeva i izvršenja budžeta još uvijek je djelimično institucionalizovana. Iako se od novih predloga politika zahtijeva da pokažu stratešku usklađenost i kalkulaciju troškova, MTBF proces ostaje dominantno orijentisan na buduće planiranje i finansijsku perspektivu.

Informacije o učinku nijesu sistematski integrisane u donošenje budžetskih odluka. Indikatori učinka na svim nivoima programske klasifikacije su definisani, ali ne postoji dosljedan zahtjev za procjenom postignutih rezultata zajedno sa finansijskom realizacijom tokom pripreme MTBF-a. Kao rezultat toga, srednjoročni budžetski okvir se ne zasniva u potpunosti na podacima o rezultatima i ishodima.

Programski budžet se formalno primjenjuje u institucijama centralnog budžeta. Indikatori učinka na svim nivoima programske klasifikacije definisani su unutar programskog budžetiranja; međutim, praćenje učinka još nije sistematski integrisano sa analizom finansijske realizacije. Strateško praćenje učinka sprovodi se kroz ISPI, dok se finansijsko praćenje vrši putem BMIS/sistema trezora, koji trenutno nisu međusobno povezani. Ograničena interoperabilnost između ovih sistema ograničava analitičku upotrebu kako podataka o učinku, tako i finansijskih podataka.

Pored toga, MTBF okvir još uvijek ne uključuje strukturirane alate za procjenu efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje. Odluke o raspodjeli resursa se prvenstveno donose na osnovu buduće kalkulacije troškova i usklađenosti sa politikom, umjesto sistematske analize učinka i vrijednosti za novac.

Kvalitet i uporedivost novih prijedloga politika ostaju neujednačeni.

MTBF okvir zahtijeva dalju zakonsku konsolidaciju i institucionalno jačanje kako bi se osigurala predvidljivost, kredibilitet i dosljedna primjena revidiranih procedura.

## **RAZVOJ PROFESIONALNIH KAPACITETA**

Profesionalni razvoj službenika javne uprave u Crnoj Gori koordinira se centralno kroz Upravu za ljudske resurse (ULJR), koja je odgovorna za organizaciju i sprovođenje programa obuke u institucijama vlade.

Aktivnosti razvoja kapaciteta vezane za upravljanje javnim finansijama (PFM) trenutno se sprovode kombinacijom ULJR programa obuke i inicijativa pojedinačnih institucija i projekata podržanih od strane donatora. Ove aktivnosti obuhvataju oblasti kao što su strateško planiranje, programsko budžetiranje, rodno odgovorno budžetiranje, upravljanje javnim investicijama i pripadajuće analitičke alate.

Okvir reforme javne uprave prepoznaje kontinuirani profesionalni razvoj kao ključni element efikasne i odgovorne javne uprave. Istovremeno, izvještaji o praćenju i eksterne analize ističu potrebu za jačanjem koordinacije aktivnosti obuke, poboljšanjem održivosti i boljim usklađivanjem obuka sa potrebama institucija.

Uprkos dostupnosti obuke, razvoj kapaciteta u oblasti upravljanja javnim finansijama ostaje fragmentisan. Aktivnosti obuke često se sprovode unutar ograničenih projektnih ciklusa, a materijali razvijeni kroz reforme podržane od donatora nijesu uvijek sistematski integrisani u održiv okvir profesionalnog razvoja.

Pored toga, dostupnost kvalifikovanih predavača sa direktnim operativnim iskustvom u specijalizovanim PFM oblastima je i dalje ograničena. Reformi upravljanja javnim finansijama sve više je potrebno specijalizovano znanje i praktično iskustvo u oblastima kao što su srednjoročno budžetiranje, obračun troškova, budžetiranje zasnovano na učinku i upravljanje javnim investicijama.

Na kraju 2026. godine, razvoj kapaciteta u oblasti PFM-a se organizuje kroz horizontalne mehanizme obuke i projektne aranžmane, bez konsolidovanog sektorski specifičnog okvira.

Obezbeđivanje dosljedne primjene metodologija, zadržavanje institucionalnog znanja i razvoj specijalizovane stručnosti u institucijama zahtijevaju strukturisaniji i održiviji pristup razvoju profesionalnih kapaciteta.

## **UPRAVLJANJE JAVNIM INVESTICIJAMA**

Upravljanje javnim investicijama u Crnoj Gori regulisano je Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i podzakonskim aktima koji uređuju pripremu kapitalnog budžeta. Nedavne izmjene pravnog okvira su uvele poseban pravni okvir za upravljanje kapitalnim projektima i javnim investicijama, standardizujući ključne elemente sistema upravljanja javnim investicijama. Pravni okvir uspostavlja osnovu za procedure kapitalnog budžetiranja, definiše institucionalne uloge u evaluaciji i implementaciji projekata, te uvodi zahtjeve za pripremu i odabir kapitalnih projekata. Takođe, pruža osnovu za razvoj elektronskog Registra javnih investicija i prepoznaje ulogu centralnih koordinacionih mehanizama u upravljanju javnim investicijama.

Odluka o pripremi kapitalnog budžeta, zajedno sa pratećim metodološkim smjernicama i standardizovanom dokumentacijom projekata, operacionalizuje puni investicioni ciklus, uključujući pripremu, evaluaciju, odabir, implementaciju i praćenje projekata. Procedura evaluacije projekata usklađena je sa međunarodnim principima i uključuje metodologiju analize troškova i koristi za projekte koji ulaze u proces kapitalnog budžetiranja.

Planiranje kapitalnih izdataka integrisano je u programsko budžetiranje i Srednjoročni budžetski okvir, a uvedeno je i kvartalno izvještavanje o realizaciji kapitalnog budžeta. Institucionalni kapacitet je ojačan uspostavljanjem posvećenih struktura unutar Ministarstva finansija i uvođenjem koordinacionih mehanizama za upravljanje portfoliom javnih investicija.

Digitalizacija upravljanja javnim investicijama napreduje kroz razvoj Informacionog sistema za upravljanje javnim investicijama (PIMIS) i platforme za javnu transparentnost „Mapa javnih investicija Crne Gore“, od kojih se očekuje da podrže poboljšano praćenje i transparentnost kapitalnih projekata.

Uprkos ovim poboljšanjima, ostaje nekoliko izazova u dosljednoj primjeni ojačanog okvira.

Ključni izazov se odnosi na neujednačenu primjenu zahtjeva u vezi sa zrelošću projekata i procedurama ocjene. Iako zakonske odredbe definišu jasne procedure, praksa pokazuje da svi kapitalni projekti uključeni u Zakon o budžetu ne ispunjavaju u potpunosti definisane kriterijume zrelosti, što utiče na efikasnost implementacije i izvršenje budžeta. Pored toga, institucionalni kapacitet za ocjenu projekata i analitičku provjeru ostaje ograničen, posebno u vezi sa složenim projektima i na nivou lokalne samouprave. Procesi ocjene još uvijek nijesu u potpunosti institucionalizovani i dijelom zavise od eksterne ekspertize.

Sistemi praćenja su poboljšani; međutim, digitalni alati još uvijek nijesu u potpunosti operativni i integrisani, što ograničava praćenje projekata kroz čitav investicioni ciklus. Sistemska ex-post evaluacija

završenih projekata još uvijek nije u potpunosti razvijena, što smanjuje mogućnost ocjene efikasnosti i informisanja budućih investicionih odluka.

Razvoj javno-privatnih partnerstava (PPP) ostaje važna dimenzija fiskalne održivosti. Iako je pravni okvir uspostavljen, potrebno je dodatno jačanje analitičkih kapaciteta i praksi procjene rizika kako bi se omogućilo da se PPP projekti pripremaju i implementiraju u skladu sa principima fiskalne odgovornosti. Na kraju, sve veći zahtjevi u vezi sa pristupanjem EU i klimatskom politikom zahtijevaju dalji razvoj analize na nivou portfolija i integraciju održivih aspekata u procese kapitalnog budžetiranja.

## **UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM**

Upravljanje javnim dugom u Crnoj Gori sprovodi Ministarstvo finansija kroz organizacionu jedinicu nadležnu za upravljanje i analizu javnog duga. Institucionalna struktura je ojačana unutrašnjom reorganizacijom i uspostavljanjem posebnih funkcija za upravljanje dugom, servisiranje i analizu rizika.

Politika upravljanja javnim dugom zasniva se na Srednjoročnoj strategiji upravljanja javnim dugom 2025-2027. godine, koja definiše glavne ciljeve politike zaduživanja, uključujući optimizaciju troškova zaduživanja, produženje ročnosti duga i upravljanje kamatnim i valutnim rizicima.

Implementacija Strategije upravljanja dugom doprinijela je poboljšanju strukture portfolija javnog duga, uključujući produženje prosječne ročnosti duga i održavanje relativno stabilne ponderisane prosječne kamatne stope uprkos izazovima na međunarodnim finansijskim tržištima. Portfolio duga takođe pokazuje vrlo nizak nivo valutnog rizika, jer je gotovo čitav javni dug denominovan u eurima, dok preostala izloženost stranoj valuti ostaje ograničena i uglavnom ublažena hedžing aranžmanima.

Upravljanje javnim dugom podržano je redovnom analizom ključnih indikatora, uključujući strukturu ročnosti, sastav kamatnih stopa i valutnu izloženost, kao i informacionim sistemom koji se koristi za evidentiranje transakcija duga, analizu strukture portfolija i pripremu analitičkih izvještaja potrebnih za upravljanje dugom i fiskalno izvještavanje.

Institucionalni okvir dodatno je podržan kroz saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama i partnerima, posebno u razvoju analitičkih metodologija i strategija upravljanja dugom.

Uprkos ovim poboljšanjima, nekoliko strukturnih izazova i dalje utiče na efikasnost upravljanja javnim dugom.

Na dinamiku javnog duga utiču i spoljašnji faktori, poput uslova na međunarodnim finansijskim tržištima i geopolitičkih rizika. Ovi faktori ograničavaju direktnu kontrolu nad parametrima duga i zahtijevaju fleksibilnu i proaktivnu politiku upravljanja dugom.

Ograničenja u institucionalnom kapacitetu predstavljaju dodatni izazov. Značajan broj sistematizovanih pozicija u nadležnoj organizacionoj jedinici ostaje nepopunjen, što predstavlja izazov za obavljanje sve složenijih analitičkih i operativnih zadataka.

Informacioni sistem koji podržava upravljanje javnim dugom trenutno pruža samo osnovne analitičke i izvještajne funkcionalnosti. Potreban je dodatni razvoj sistema u cilju poboljšanja upravljanja podacima i omogućavanja naprednije analize portfolija duga.

## **UPRAVLJANJE SOPSTVENIM EU SREDSTVIMA**

Pregovori u Poglavlju 33 (Finansijske i budžetske odredbe) predstavljaju dio obaveza Crne Gore u procesu pristupanja EU i odnose se na spremnost za učešće u sistemu sopstvenih sredstava EU. To zahtijeva kapacitet za obračun, izvještavanje i prenos doprinosa u skladu sa pravnim i metodološkim zahtjevima EU.

Uspostavljen je pravni i regulatorni okvir za upravljanje sopstvenim sredstvima EU. Izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uvele su osnovu za planiranje i izvršavanje obaveza vezanih za sopstvena sredstva EU, praćeno usvajanjem Uredbe o bližem postupku planiranja sredstava koja Crna Gora uplaćuje u Budžet Evropske unije („Sl.list CG“, broj 74/23), koja definiše detaljne procedure za planiranje, obračun, plaćanje i izvještavanje.

Na osnovu ovog okvira, usvojene su Smjernice za upravljanje sopstvenim sredstvima Evropske Unije u Crnoj Gori i lista nadležnih institucija, koje definišu uloge i odgovornosti unutar sistema. Sistem uključuje više institucija odgovornih za prikupljanje podataka, obračun i izvještavanje, uključujući Ministarstvo finansija, Poresku upravu, Upravu carina, Upravu za statistiku, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i druge relevantne organe.

Urađeni su početni koraci za podršku razvoju sistema, uključujući analitičku pripremu, učešće u EU procesu provjere (screening) i inicijalni razvoj, kao i nadogradnju IT rješenja vezano za komponente sopstvenih sredstava EU.

Ključni izazov odnosi se na jačanje administrativnih kapaciteta za koordinaciju i uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava kroz povećanje broja zaposlenih u nadležnim institucijama.

Dodatno, neophodan je dalji razvoj IT i sistema za upravljanje podacima, kako bi se podržalo prikupljanje, validacija i izvještavanje o podacima neophodnim za obračun sopstvenih sredstava EU.

Rješavanje ovih izazova omogućiće će stabilan proces obračuna i izvještavanja.

## **ZVANIČNA STATISTIKA**

U oblasti zvanične statistike je postignut visok nivo metodološkog usklađivanja statističkog sistema Crne Gore sa pravnom tekovinom EU. Ovo podržava proizvodnju makroekonomskih podataka u skladu sa ESA 2010 metodologijom i doprinosi ukupnom analitičkom okviru za ekonomsku i fiskalnu politiku.

Pregovori u okviru Poglavlja 18 – Statistika fokusirani su na usklađivanje sa sveobuhvatnim okvirom zakonodavstva EU i usko su povezani sa Poglavljem 17 – Ekonomska i monetarna unija, posebno u vezi sa proizvodnjom statistike javnih finansija i podacima za proceduru prekomjernog deficita, kao i Poglavlja 33 - Finansijske i budžetske odredbe u vezi sa obračunom sopstvenih sredstava po osnovu BND-a.

Uprava za statistiku Crne Gore uspostavila je proizvodnju i redovno slanje podataka iz oblasti statistike javnih finansija Eurostatu, uključujući pripremu vremenske serije od 2006. pa nadalje i dostavljanje podataka putem SDMX platforme u traženom formatu.

Institucionalni aranžmani su ojačani izmjenama Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike i usvajanjem Sporazuma o saradnji u oblasti statistike nacionalnih računa sektora opšte države i sa njom povezanih statistika između Uprave za statistiku, Centralne banke Crne Gore i Ministarstva finansija. U tom kontekstu, uspostavljen je Protokol o saradnji između ove tri institucije. U skladu sa odredbama

Sporazuma, formiran je i Odbor za upravljanje implementacijom ESA metodologije u oblasti statistike državnih finansija i procedure prekomjernog deficita (EDP), koji čine predstavnici sve tri institucije. Ovi aranžmani definišu odgovornosti potpisnika sporazuma za proizvodnju i razmjenu podataka iz oblasti statistike državnih finansija.

Postignut je i napredak u razvoju ključnih statističkih outputa, uključujući rad na izradi sektorske klasifikacije institucionalnih jedinica u skladu sa ESA metodologijom, pripremi BND inventorijski i razvoju izvještavanja za proceduru prekomjernog deficita.

Ključni izazov ostaje u dijelu obezbjeđenja daljeg osiguranja potpunosti, konzistentnosti i redovnosti prenosa statističkih podataka Eurostatu. Iako su značajni skupovi podataka razvijeni i dostavljeni, razvijanje sistema proizvodnje se nastavlja u cilju obezbjeđenja veće pokrivenost svih zahtijevanih podataka.

Dalja metodološka unapređenja usmjerena su i na jačanje sistema proizvodnje podataka u oblasti nacionalnih i sektorskih računa u smislu obezbjeđenja njihove konzistentnosti sa podacima statistike državnih finansija, kao i na razvoj tabela ponude i upotrebe i input-output tabela, s ciljem međunarodne uporedivosti podataka.

Takođe, institucionalni i kadrovski kapaciteti ostaju ograničeni. Proizvodnja statistike javnih finansija i nacionalnih računa zahtijeva dodatne ljudske kapacitete i specijalizovano znanje, kako bi se obezbijedio kontinuirani metodološki razvoj uz dalje jačanje već uspostavljene saradnje sa proizvođačima statistike.

Rješavanjem ovih izazova osiguraće se potpunost, pouzdanost i održivost zvanične statistike i ispunjenje obaveza Crne Gore u procesu pristupanja EU.

## **FISKALNI RIZICI PRIVREDNIH DRUŠTAVA U VLASNIŠTVU DRŽAVE**

Ministarstvo finansija je nadležno za praćenje i analizu fiskalnih rizika koji proizlaze iz poslovanja privrednih društava u vlasništvu države, kao i za integrisanje relevantnih nalaza u fiskalne izvještaje i razmatranja fiskalne politike. Ova funkcija dobija sve veći značaj u kontekstu jačanja fiskalne održivosti i transparentnosti javnih finansija, posebno u odnosu na rizike povezane sa sektorom privrednih društava u vlasništvu države (SOE).

U posljednjih nekoliko godina, Vlada Crne Gore je pokrenula širu reformu sektora privrednih društava u vlasništvu države sa ciljem unapređenja regulatornog i institucionalnog okvira za upravljanje ovim društvima. To uključuje pripremu novog Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države, izradu politike državnog vlasništva i uspostavljanje strateškog okvira za upravljanje portfoliom državnih preduzeća.

U okviru ovog šireg reformskog konteksta, uloga Ministarstva finansija usmjerena je posebno na identifikaciju, praćenje i izvještavanje o fiskalnim rizicima koji proizlaze iz državnih preduzeća.

Od 2023. godine, Ministarstvo je preduzelo početne korake ka jačanju ove funkcije, uključujući razvoj metodološkog okvira za procjenu fiskalnih rizika iz poslovanja privrednih društava u vlasništvu države u saradnji sa međunarodnim partnerima. Uvedeni su analitički alati za podršku procjeni finansijskog učinka i identifikaciji potencijalnih fiskalnih rizika.

Na osnovu dostupnih finansijskih izvještaja, Ministarstvo je sprovelo analize poslovanja društava koja su u vlasništvu države i pripremio agregatni izvještaj o poslovanju sektora ovih privrednih društava,

uključujući i Izjavu o fiskalnim rizicima ovog sektora. Ministarstvo planira da ovaj izvještaj redovno ažurira uz proširen obuhvat podataka.

Institucionalni okvir se dodatno jača kroz uvođenje jasnijih obaveza izvještavanja za državna preduzeća, uključujući dostavljanje godišnjih finansijskih planova, višegodišnjih planova i redovnih izvještaja o poslovanju Ministarstvu finansija.

Paralelno, preduzimaju se koraci za jačanje analitičkih i tehničkih kapaciteta, uključujući planirani razvoj informacionog sistema za prikupljanje i obradu finansijskih podataka, kao i mjere usmjerene na unapređenje kapaciteta zaposlenih u oblasti finansijske analize i procjene fiskalnih rizika.

Uprkos ovom napretku, sistem za praćenje fiskalnih rizika proisteklih iz poslovanja privrednih društava u vlasništvu države se i dalje nalazi u ranoj fazi razvoja.

Ključni izazov odnosi se na dostupnost, pravovremenost i usklađenost finansijskih podataka. Nepostojanje potpuno operativnog sistema redovnog i standardizovanog izvještavanja ograničava mogućnost pravovremene i sveobuhvatne analize fiskalnih rizika.

Pored toga, postojeći analitički okvir i metodologije zahtijevaju dalji razvoj kako bi podržali sistematsku identifikaciju, procjenu i praćenje fiskalnih rizika koji proizlaze iz sektora privrednih društava u vlasništvu države.

Institucionalni kapacitet predstavlja dodatno ograničenje, budući da su raspoloživi ljudski i analitički resursi i dalje ograničeni u odnosu na složenost potrebne finansijske analize.

Rješavanje ovih izazova zahtijeva uspostavljanje i operativno funkcionisanje strukturiranog i funkcionalnog sistema za identifikaciju, praćenje i izvještavanje o fiskalnim rizicima koji proizlaze iz poslovanja preduzeća u većinskom državnom vlasništvu.

## **II.2.2 STUB: IZVRŠENJE BUDŽETA**

U posljednjim godinama ostvaren je značajan napredak u jačanju zakonodavnog, institucionalnog i digitalnog okvira u oblasti poreske i carinske administracije, javnih nabavki i kontrole državne pomoći, uključujući usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije, razvoj savremenih informacionih sistema i unapređenje transparentnosti i procedura rada.

Međutim, praktično funkcionisanje ovih sistema i dalje je djelimično neujednačeno. Uprkos ograničenjima u analitičkim kapacitetima i nepotpunoj upotrebi digitalnih alata, institucije zadužene za sprovođenje ove oblasti javne politike ulažu maksimalne napore za postizanje zadatih ciljeva, uz visok stepen efikasnosti u radu.

Dalja analiza se fokusira na operativne performanse ovih sistema i ključne izazove koji utiču na njihovu efikasnost, integritet i dosljednost u praksi, radi daljeg unapređenja i usvajanja dobre međunarodne prakse.

### **NAPLATA PRIHODA**

Sistem upravljanja prihodima u Crnoj Gori sprovodi se kroz rad Poreske uprave i Uprave carina, koje su odgovorne za utvrđivanje, kontrolu i naplatu poreza, taksu, naknada i drugih javnih prihoda, kao i za

pružanje usluga poreskim obveznicima, inspekcijski nadzor i administrativnu saradnju u poreskim i carinskim pitanjima.

Nadležnosti Poreske uprave definisane su Zakonom o poreskoj administraciji, drugim zakonima i podzakonskim aktima koji uređuju prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika, kao i pojedinačne poreske postupke, a naročito utvrđivanje poreskih obaveza i naplatu, inspekcijski nadzor i saradnju sa drugim nadležnim organima, uz podržavanje procesa usaglašavanja Crne Gore sa relevantnim zakonodavstvom EU u poglavlju 16 - Porezi. Uprava carina djeluje u okviru pravnog okvira koji uređuje carinske postupke i odgovorna je za primjenu carinskog zakonodavstva, graničnu kontrolu i naplatu carina i akciza, doprinoseći usaglašavanju sa relevantnim zakonodavstvom EU u poglavlju 29 - carinska unija.

Rad Poreske uprave usmjeren je Poslovnom strategijom Poreske uprave 2024 -2028. godine, kojom su određena tri strateška cilja, koji se odnose na digitalizaciju i modernizaciju poslovnih procesa, unapređenje Poreske uprave kroz razvoj ljudskih resursa i podsticanje dobrovoljnog izvršavanja poreskih obaveza kroz razvoj partnerskog odnosa Poreske uprave i poreskih obveznika.

Razvoj ljudskih resursa podržan je Strategijom upravljanja ljudskim resursima 2025-2028. godine, sa strateškim ciljevima dugoročnog kadrovskog planiranja, profesionalnog razvoja, obuka i stručnog usavršavanja i ocjenjivanja učinka, nagrađivanja i napredovanja službenika, kao i Strategijom profesionalnog razvoja, obuka i stručnog usavršavanja službenika Poreske uprave 2026-2028. godine, sa tri strateška cilja, usmjerena na sveobuhvatno unapređenje znanja i kompetencija službenika, a to su: kontinuirani profesionalni razvoj, obuka i stručno usavršavanje, uvođenje novih programa i sistema obuka i digitalizacija procesa obuka.

Inspekcijski nadzor u okviru Poreske uprave sprovodi se sa ciljem provjere tačnosti poreskih prijava i identifikovanja neprijavljenih poreskih obaveza. Uspostavljeni su mehanizmi institucionalne saradnje sa organima za sprovođenje zakona i pravosuđem u cilju rješavanja poreskih prekršaja i krivičnih djela.

Imajući u vidu potrebu efektivnijeg korišćenja resursa poreske inspekcije i ograničen broj poreskih inspektora, Poreska uprava nastavlja napore za unapređenje procedura analize rizike, s tendencijom digitalizacije ovog procesa u što većem obimu, a s ciljem usmjeravanja inspekcijskog nadzora prema visokorizičnim poreskim obveznicima.

U posljednjim godinama, i Poreska uprava i Uprava carina prošle su kroz značajne organizacione i digitalne reforme usmjerene na jačanje operativnih kapaciteta. Poreska uprava je uvela novi Integrisani sistem upravljanja prihodima (IRMS), koji digitalizuje ključne procese poreske administracije, uključujući registraciju poreskih obveznika, obradu poreskih prijava, upravljanje plaćanjima i praćenje usklađenosti. Sistem takođe omogućava digitalne usluge poreskim obveznicima putem elektronskog portala za komunikaciju sa administracijom.

Pored digitalizacije servisa kojima se minimalizuje administrativno opterećenje pri ispunjavanju poreskih obaveza, aktivnosti Poreske uprave u cilju podsticanja dobrovoljnog poštovanja poreskih obaveza obuhvataju i:

- Sprovođenje 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 – Privredna komora, Unija poslodavaca, Institut sertifikovanih računovođa, Institut računovođa i revizora i sl.

- Interaktivnu direktnu komunikaciju sa poreskim obveznicima pružanjem usluga odgovaranjem na postavljena pitanja u pisanoj formi i putem telefonskog kontakta
- Izradu i distribuciju edukativnih materijala namijenjenih poreskim obveznicima prema kategorijama i poreskim oblastima koje su u fokusu pojedinačnih Vladinih politika u oblasti oporezivanja.

Paralelno, Sistem elektronske fiskalizacije obezbjeđuje podatke o transakcijama u realnom vremenu, dok sistem Data Warehouse omogućava skladištenje i analizu podataka iz fiskalizacije i drugih administrativnih izvora. Razvijeni su i sistemi za međunarodnu administrativnu saradnju u oblasti oporezivanja u skladu sa standardima OECD-a i direktivama Evropske unije.

U carinskom sektoru, Uprava carina sprovodi projekte modernizacije informacionih tehnologija usklađene sa sistemima EU, uključujući Automatizovani izvozni sistem (AES), Sistem kontrole uvoza 2 (ICS2) i Sistem za kontrolu kretanja akciznih proizvoda (EMCS). Ovi sistemi dopunjeni su dodatnim IT rješenjima integrisanim u nacionalni carinski informacioni sistem. Ove reforme podržavaju obaveze Crne Gore u procesu pristupanja EU, posebno u oblasti oporezivanja i carina, koje zahtijevaju jačanje administrativnih, tehničkih i operativnih kapaciteta u skladu sa standardima EU.

Uprkos ovom napretku, i dalje postoje brojni operativni izazovi u obezbjeđivanju pune efikasnosti sistema upravljanja prihodima.

Ključni izazov odnosi se na ograničenu upotrebu analitičkih alata, imajući u vidu da analiza rizika nije u potpunosti digitalizovana, te izbor kontrola i dalje vrše poreski službenici analizom podataka o poreskim obveznicima iz baze podataka na nivou pojedinačnih slučajeva, zbog čega inspekcijске aktivnosti nijesu u potpunosti usmjerene ka poreskim obveznicima sa najvećim rizikom. Pored toga, specijalizovane metodologije za otkrivanje neprijavljenih prihoda i analizu porijekla imovine još su u fazi razvoja, što ograničava kapacitete za borbu protiv složenih oblika poreske evazije, uključujući one sa prekograničnim elementima i složenim vlasničkim strukturama.

Međuinstitucionalna saradnja između Poreske uprave, Uprave carina, organa za sprovođenje zakona i pravosuđa zahtijeva dodatno jačanje kako bi se unaprijedila efikasnost istraga u vezi sa poreskim i carinskim prekršajima.

Administrativni kapaciteti predstavljaju dodatno ograničenje. Uprkos nedavnim zapošljavanjima i strateškom razvoju kadrova, i dalje postoje nedostaci specijalizovanog kadra u oblastima kao što su analiza podataka, međunarodno oporezivanje, transferne cijene, digitalna revizija i carinska analiza rizika. Istovremeno, očekivani odlasci u penziju mogu dodatno uticati na operativne kapacitete.

Novouvedeni Integrisani sistem upravljanja prihodima još je u ranoj fazi operativne primjene i zahtijeva dalju stabilizaciju i optimizaciju kako bi podržao napredne funkcije upravljanja usklađenošću. Slično tome, Data Warehouse trenutno integriše ograničen broj izvora podataka i još ne pruža sveobuhvatnu analitičku podršku za upravljanje usklađenošću zasnovanom na riziku.

U oblasti carina, implementacija IT sistema kompatibilnih sa EU je u toku i zahtijeva kontinuirane napore kako bi se obezbijedila potpuna tehnička integracija i efikasna operativna upotreba, uz adekvatnu obuku carinskih službenika.

Rješavanje ovih izazova zahtijeva jačanje analitičkih kapaciteta, unapređenje integracije i korišćenja administrativnih podataka, kao i obezbjeđivanje pune operativne upotrebe digitalnih sistema radi podrške dobrovoljnom poštovanju poreskih i carinskih propisa.

## **SISTEM JAVNIH NABAVKI**

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori uređen je Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima koji definišu proceduralna pravila i operativne aspekte sprovođenja postupaka javnih nabavki. Sistem je podržan Elektronskim sistemom javnih nabavki (CEJN), koji predstavlja centralnu platformu za sprovođenje postupaka, uključujući objavljivanje dokumentacije, podnošenje ponuda, donošenje odluka o dodjeli ugovora i izvještavanje.

Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki obezbjeđuje se posredstvom Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koja djeluje kao nezavisni drugostepeni organ nadležan za odlučivanje po žalbama u vezi sa javnim nabavkama i postupcima javno-privatnog partnerstva. Protiv njenih odluka može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore.

Strateški okvir za dalji razvoj sistema definisan je Strategijom za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026-2030. godine, kojom su utvrđeni prioriteti u oblasti unapređenja efikasnosti, jačanja konkurencije, dalje digitalizacije, unapređenja institucionalnih kapaciteta i obezbjeđivanja transparentnosti u korišćenju javnih sredstava.

U prethodnim godinama ostvaren je značajan napredak u jačanju regulatornog i institucionalnog okvira javnih nabavki. Uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki unaprijedilo je transparentnost i dostupnost postupaka, a usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije značajno je unaprijeđeno.

Privremenim zatvaranjem Poglavlja 5 – Javne nabavke u pregovorima sa EU potvrđeno je da sistem javnih nabavki u Crnoj Gori ispunjava evropske standarde. Očuvanje nivoa usklađenosti, jačanje institucionalnih kapaciteta i nastavak reformi, obezbijediće održivost ostvarenih rezultata.

Uprkos ovom napretku, potrebni su dodatni naponi kako bi se održalo efikasno funkcionisanje sistema i njegovo dalje funkcionisanje u skladu sa standardima Evropske unije.

Ključni izazov odnosi se na ograničene analitičke i nadzorne funkcionalnosti elektronskog sistema javnih nabavki. Iako CEJN obuhvata sve postupke javnih nabavki, njegov kapacitet za automatsko otkrivanje nepravilnosti, naprednu analizu podataka i efikasan monitoring još uvijek nije dovoljno razvijen. Pored toga, neophodno je dalje jačanje mehanizama integriteta. Iako se regulatorni okvir unapređuje, sistem i dalje zahtijeva snažnije mehanizme za identifikaciju i sprečavanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki.

Administrativni kapaciteti predstavljaju dodatni izazov. Iako je povećan broj sertifikovanih službenika za javne nabavke, praktične vještine u oblastima planiranja nabavki, izrade tehničkih specifikacija, upravljanja ugovorima i analize tržišta i dalje su neujednačene među institucijama.

Efikasnost sistema pravne zaštite takođe zavisi od daljeg jačanja administrativnih kapaciteta i kontinuirane digitalizacije upravljanja predmetima u okviru Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Rješavanje navedenih izazova zahtijeva jačanje digitalnih alata za monitoring, unapređenje mehanizama integriteta i dalju profesionalizaciju funkcije javnih nabavki u svim institucijama.

## **KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI**

Sistem kontrole državne pomoći u Crnoj Gori uređen je Zakonom o kontroli državne pomoći usvojenim 2025. godine, zajedno sa setom podzakonskih akata koji definišu procedure za prijavu, ocjenu i praćenje mjera državne pomoći. Ovaj okvir uspostavlja pravnu i institucionalnu osnovu za funkcionisanje sistema kontrole državne pomoći i odražava visok stepen usklađenosti sa pravilima Evropske unije u ovoj oblasti.

Kontrola državne pomoći predstavlja sastavni dio politike konkurencije u Crnoj Gori i ključni element procesa pristupanja Evropskoj uniji, posebno u okviru Poglavlja 8 – Politika konkurencije. Sistem ima za cilj obezbjeđivanje fer konkurencije, fiskalne discipline i pravne sigurnosti za privredne subjekte na unutrašnjem tržištu.

Institucionalni okvir za kontrolu državne pomoći predviđa ocjenu i nadzor nad mjerama državne pomoći u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravilima EU. Uvedeni su standardizovani obrasci za izvještavanje usklađeni sa zahtjevima EU, kako bi se podržala prijava i ocjena mjera državne pomoći i unaprijedila analitička osnova za donošenje odluka.

U cjelini posmatrano, zakonodavni i institucionalni okvir za kontrolu državne pomoći dobro je uspostavljen i predstavlja čvrstu osnovu za dalji razvoj sistema. Uprkos ovom napretku, glavni izazovi odnose se na dosljednu implementaciju i praktičnu primjenu pravila o državnoj pomoći.

Ključni izazov odnosi se na potrebu kontinuiranog praćenja i pravovremenog usklađivanja sa razvojem pravne tekovine EU u oblasti državne pomoći. Pravila Evropske unije u ovoj oblasti redovno se ažuriraju kroz nove uredbe, smjernice i odluke Evropske komisije, što zahtijeva stalno prilagođavanje nacionalnog sistema. Pored toga, sve veća složenost pojedinačnih slučajeva državne pomoći zahtijeva naprednije analitičke i metodološke kapacitete. Složene šeme pomoći i sektorske mjere često zahtijevaju detaljne pravne i ekonomske analize, što dodatno opterećuje institucionalne kapacitete.

Institucionalni kapaciteti predstavljaju dodatno ograničenje. Raspoloživi ljudski i analitički resursi i dalje su ograničeni u odnosu na rastuću složenost predmeta i zahtjeve za primjenu metodologija izvještavanja i ocjene usklađenih sa EU pravilima. Sistem takođe ne raspolaže standardizovanim metodološkim okvirom za evaluaciju efekata dodijeljene državne pomoći, što ograničava mogućnost procjene efikasnosti i ekonomskog uticaja mjera državne pomoći.

Ukoliko se ne odgovori na ove izazove, postoji rizik od produženih procedura, nedosljedne primjene pravila i smanjene pravne sigurnosti za privredne subjekte. Rješavanje ovih izazova zahtijeva jačanje analitičkih kapaciteta, uvođenje metodoloških alata i obezbjeđivanje kontinuiranog usklađivanja sistema sa razvojem pravila EU u oblasti državne pomoći.

## **CENTRALIZOVANI OBRAČUN ZARADA**

Centralizovani obračun zarada (COZ) predstavlja jednu od najznačajnijih reformi sprovedenih u oblasti administracije zarada i upravljanja rashodima tokom perioda obuhvaćenog Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026. godine. Reforma je pokrenuta sa ciljem uspostavljanja jedinstvenog i centralizovanog sistema za obračun zarada u subjektima javnog sektora čiji se zaposleni finansiraju iz Budžeta Crne Gore, radi obezbjeđivanja dosljedne primjene propisa, jačanja kontrole rashoda i unapređenja kvaliteta izvještavanja u oblasti obračuna zarada.

Nakon perioda intenzivnog razvoja i implementacije tokom 2024–2026. godine, očekuje se da sistem do kraja 2026. godine obuhvati sve institucije predviđene prvobitnim planom implementacije, čime će biti ostvarena puna institucionalna pokrivenost. Završetkom ovog procesa biće ispunjen operativni cilj definisan Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026, koji se odnosi na uspostavljanje i punu implementaciju Centralizovanog sistema obračuna zarada.

Implementacija sistema već je donijela značajne koristi za upravljanje javnim finansijama. Uvođenjem jedinstvene metodologije i automatizovanih procedura obračuna, sistem jača pravnu sigurnost i obezbjeđuje jednaku primjenu propisa o zaradama u cijelom javnom sektoru. Prelazak sa manuelne obrade na automatizovani obračun smanjuje rizik od grešaka, povećava operativnu efikasnost i doprinosi pouzdanijem upravljanju obračunom zarada. Istovremeno, centralizovano upravljanje podacima omogućava sveobuhvatnije praćenje rashoda za zarade, unapređuje kvalitet izvještavanja i jača upravljački nadzor nad jednom od najvećih kategorija javne potrošnje.

Završetak implementacije sistema označava prelazak iz reformske faze u fazu redovnog funkcionisanja, održavanja i kontinuiranog unapređenja. Neophodni administrativni kapaciteti i finansijska sredstva za održavanje i nadogradnju sistema integrisani su u redovni institucionalni okvir i procese budžetskog planiranja.

Iako je primarni reformski cilj ostvaren, sistem i dalje predstavlja važnu komponentu arhitekture upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori i doprinosi efikasnosti, transparentnosti i kontroli upravljanja javnim rashodima. Sve buduće reformske inicijative u ovoj oblasti zavisice od obima i pravca daljeg razvoja sistema, kao i od novih regulatornih, organizacionih i tehnoloških zahtjeva koji mogu nastati u narednom periodu.

### **II.2.3. STUB: RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE**

Finansijske informacije i transparentnost u okviru sistema upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori podržane su skupom informacionih sistema i okvira podataka koji omogućavaju evidenciju, izvještavanje i distribuciju finansijskih i nefinansijskih podataka. Ovi sistemi obuhvataju računovodstvene i sisteme finansijskog izvještavanja, sisteme za upravljanje nefinansijskom državnom imovinom, digitalne alate za transparentnost budžeta i informacione sisteme koji podržavaju praćenje sredstava EU.

U prethodnim godinama ostvaren je značajan napredak u uspostavljanju pravnih i tehničkih osnova ovih sistema, uključujući razvoj regulatornog okvira, pripremi digitalnih rješenja i početnim koracima ka unapređenju dostupnosti i pristupačnosti podataka.

Istovremeno, mnogi od ovih sistema i dalje su djelimično razvijeni i fragmentisani, sa ograničenom interoperabilnošću i nepotpunim obuhvatom podataka. To ograničava efikasno korišćenje informacija u procesu donošenja odluka, smanjuje transparentnost i potencijal digitalnih alata.

Dalja analiza stoga se fokusira na funkcionisanje pojedinačnih informacionih sistema i izazove povezane sa njihovom integracijom, upotrebljivošću i ulogom u podršci upravljanju javnim finansijama.

## RAČUNOVODSTVO U JAVNOM SEKTORU

Sistem računovodstva i finansijskog izvještavanja u javnom sektoru Crne Gore uređen je Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru, kojim se uspostavlja pravni okvir za prelazak sa gotovinskog na obračunsko računovodstvo. Tokom prethodnog reformskog perioda usvojena je većina podzakonskih akata neophodnih za primjenu ovog zakona, čime je obezbijeđena osnova za jedinstvenu i transparentnu primjenu računovodstvenog okvira u svim subjektima javnog sektora. Preostali regulatorni element odnosi se na Pravilnik o registru subjekata javnog sektora, koji je povezan sa usvajanjem novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i neophodan je za obezbjeđivanje potpune usklađenosti institucionalnog obuhvata sistema.

Reformu koordiniše Ministarstvo finansija, koje je odgovorno za razvoj računovodstvenih propisa, metodoloških smjernica i ukupnu implementaciju računovodstvenog okvira u javnom sektoru.

U toku su pripremne aktivnosti za operativnu primjenu obračunskog računovodstva. Pokrenute su analitičke aktivnosti radi procjene spremnosti jedinica lokalne samouprave i drugih budžetskih korisnika, uključujući pregled postojećih računovodstvenih politika i identifikaciju ključnih izazova vezanih za prelazak na obračunski princip. Istovremeno, sprovode se pripreme za razvoj novog informacionog sistema za računovodstvo u javnom sektoru. Izrada tehničkih specifikacija i projektne dokumentacije je u toku, nakon čega slijede razvoj sistema, testiranje i postepeno uvođenje kod subjekata javnog sektora. Paralelno, realizuju se aktivnosti jačanja administrativnih kapaciteta kroz programe obuke i sertifikacije računovođa u javnom sektoru.

Uvođenje obračunskog računovodstva predstavlja ključnu reformu za jačanje transparentnosti, uporedivosti i kvaliteta finansijskog izvještavanja, uključujući bolje informacije o imovini, obavezama i fiskalnim rizicima.

Uprkos postignutom napretku u uspostavljanju regulatornog okvira, reforma se i dalje nalazi u prelaznoj fazi između normativnog razvoja i pune operativne primjene. Ključni izazov odnosi se na završetak preostalih regulatornih elemenata, posebno usvajanje Pravilnika o registru subjekata javnog sektora, koji je neophodan za obezbjeđivanje potpunog obuhvata i dosljednosti računovodstvenog okvira.

Tehnički izazovi su takođe značajni, naročito u pogledu razvoja i implementacije novog informacionog sistema za računovodstvo. Kašnjenja u pripremnim fazama mogu uticati na naredne korake, uključujući javne nabavke, razvoj sistema, testiranje i implementaciju.

Dodatni izazov predstavlja heterogenost postojećih računovodstvenih praksi među subjektima javnog sektora, koje su i dalje u velikoj mjeri zasnovane na gotovinskom principu. Prelazak na obračunsko računovodstvo zahtijevaće prilagođavanje internih procedura, unapređenje upravljanja podacima i integraciju finansijskih informacija o imovini, obavezama, prihodima i rashodima.

Administrativni kapaciteti predstavljaju dodatno ograničenje. Iako postoje programi obuke i sertifikacije, potražnja za obukama prevazilazi postojeće kapacitete, što može uticati na dinamiku i dosljednost sprovođenja reforme.

Rješavanje ovih izazova neophodno je kako bi se obezbijedila potpuna i dosljedna primjena obračunskog računovodstva u javnom sektoru i omogućila njegova efikasna upotreba u finansijskom izvještavanju i upravljanju javnim finansijama.

## UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM I KATASTROM

Upravljanje nefinansijskom državnom imovinom u Crnoj Gori uređeno je Zakonom o državnoj imovini, kojim se definišu institucionalne nadležnosti za upravljanje, evidentiranje i izvještavanje o imovini u državnom vlasništvu. U skladu sa ovim okvirom, Uprava za državnu imovinu odgovorna je za vođenje evidencija i koordinaciju postupaka u vezi sa nepokretnom i pokretnom državnom imovinom. Paralelno, regulatorni okvir za evidentiranje državne imovine obuhvata podzakonske akte koji definišu procedure upisa imovine, izrade popisa i obaveze izvještavanja korisnika državne imovine.

Podaci o nepokretnoj imovini nalaze se u katastru nepokretnosti koji je jedinstvena javna evidencija u koju se upisuju nepokretnosti i stvarna prava na nepokretnostima i obligaciona prava u skladu sa zakonom i on predstavlja integralni dio katastarskog informacionog sistema Uprave za nekretnine.

U prethodnim godinama preduzeti su značajni koraci u jačanju institucionalnog i tehničkog okvira za upravljanje imovinom. U toku je razvoj softverskog rješenja za Registar državne imovine, čija je implementacija planirana fazno, dok su paralelno usmjerene aktivnosti na unapređenje katastarskih informacionih sistema, uključujući razvoj digitalnih servisa, rješenja za upravljanje dokumentima i elektronski pristup katastarskim podacima.

Istovremeno, pokrenute su aktivnosti usmjerene na unapređenje dostupnosti i efikasnijeg korišćenja katastarskih podataka, uključujući uvođenje novih elektronskih servisa za dostavljanje i preuzimanje podataka, kao i omogućavanje direktnog pristupa evidencijama o nepokretnostima i digitalnu komunikaciju sa korisnicima, što će pojednostaviti postupke, ubrzati razmjenu informacija i olakšati rad korisnicima kroz savremeniji i efikasniji način komunikacije. Ovi razvojni koraci predstavljaju važan iskorak ka modernizaciji upravljanja nefinansijskom imovinom i unapređenju dostupnosti podataka o imovini.

Uprkos ovom napretku, i dalje postoje značajni izazovi u obezbjeđivanju potpunosti, pouzdanosti i korišćenja podataka o državnoj imovini.

Ključni izazov odnosi se na nesinhronizovanost podataka između različitih institucija i sistema. Dok katastarske evidencije sadrže podatke o nepokretnostima, što je zakonska obaveza Uprave za nekretnine, podaci o pokretnoj imovini često su nepotpuni i vode se u različitim formatima unutar pojedinačnih institucija, jer ne postoji jedinstvena evidencija. Nepostojanje potpuno integrisanog sistema ograničava mogućnost dobijanja sveobuhvatnog i dosljednog pregleda državne imovine.

Pored toga, nivo interoperabilnosti između katastra nepokretnosti i Registra državne imovine i dalje je ograničen. Promjene evidentirane u katastarskim evidencijama ne prenose se automatski u Registar državne imovine, koji nije integralni dio baze podataka o državnoj imovini, što može dovesti do nedosljednosti i smanjiti pouzdanost podataka koji se koriste za upravljanje imovinom.

Dodatni izazov odnosi se na korišćenje katastarskih podataka i rad sa njima u realnom vremenu. Iako je ostvaren napredak u razvoju elektronskih servisa, upotreba digitalnih platformi i automatizovana razmjena podataka između institucija i dalje su ograničeni, zbog toga što institucije i drugi zakonom određeni korisnici nisu harmonizovali svoj regulatorni okvir i upodobili sistem koji je kompatibilan sa katastarskim podacima, što utiče na efikasnost administrativnih procesa i dostupnost informacija za donošenje odluka.

Regulatorni okvir takođe ima određena ograničenja. Postojeće zakonodavstvo ne obezbjeđuje dovoljno jasne mehanizme odgovornosti za institucije koje dostavljaju podatke o državnoj imovini, niti u potpunosti garantuje potpunost izvještavanja.

Administrativni kapaciteti predstavljaju dodatno ograničenje. Mnoge institucije nemaju standardizovane procedure za evidentiranje i izvještavanje o državnoj imovini, a nivo obučenosti i stručnosti zaposlenih koji se bave upravljanjem imovinom značajno varira među institucijama.

Rješavanje ovih izazova zahtijeva uspostavljanje integrisanog i pouzdanog sistema za upravljanje nefinansijskom državnom imovinom, koji objedinjuje sveobuhvatne evidencije o imovini, efikasnu institucionalnu koordinaciju i savremena digitalna rješenja.

## **FISKALNA TRANSPARENTNOST I IZVJEŠTAVANJE O IZVRŠENJU BUDŽETA**

Tranparentnost budžeta u Crnoj Gori uređena je Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i pratećim podzakonskim aktima, koji propisuju obavezu objavljivanja ključnih budžetskih dokumenata, uključujući Predlog budžeta, usvojeni Zakon o budžetu, polugodišnje izvještaje o izvršenju i završni račun budžeta.

Ministarstvo finansija redovno objavljuje ove dokumente putem Vlade zvanične internet stranice, zajedno sa pratećim analitičkim materijalima. U okviru postojećih reformi, preduzeti su napor na dodatnim pojašnjenjima i prezentaciji budžetskih informacija, uključujući izradu pojednostavljenih objašnjenja.

Istovremeno, sprovedene su pripremne aktivnosti za dalju digitalizaciju budžetske transparentnosti. Pripremljene su tehničke specifikacije za razvoj digitalnog modula „Budžet za građane“, a planirano je i uvođenje unaprijeđenih funkcionalnosti izvještavanja kroz razvoj web platforme.

Uprkos ovim unapređenjima, postojeći pristup transparentnosti budžeta i dalje se u velikoj mjeri zasniva na objavljivanju formalnih dokumenata.

Ključni izazov odnosi se na format i način prezentacije budžetskih informacija. Postojeći formati izvještavanja pretežno su tehničke prirode i nijesu lako razumljivi korisnicima koji nijesu eksperti u ovoj oblasti, što ograničava šire razumijevanje i korišćenje budžetskih podataka od strane građana i zainteresovanih strana.

Dodatni izazov odnosi se na nivo digitalizacije i automatizacije procesa izvještavanja. Podaci o izvršenju budžeta još nijesu u potpunosti integrisani u digitalne platforme prilagođene korisnicima, a objavljivanje podataka nije dovoljno automatizovano, što utiče na pravovremenost i dosljednost izvještavanja.

Rješavanje ovih izazova zahtijeva prelazak sa formalnog ispunjavanja obaveza objavljivanja na razvoj integrisanih digitalnih alata koji unapređuju dostupnost, uporedivost i upotrebljivost budžetskih informacija.

## **MONITORING EU PROGRAMA**

Tokom perioda 2027–2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na razvoj i uspostavljanje informacionog sistema za upravljanje (MISS ME) kao centralnog alata za praćenje EU programa, uključujući njegov dizajn, javnu nabavku, razvoj i početnu implementaciju. Prioritetne mjere obuhvatiće završetak analize potreba i tehničkih specifikacija, sprovođenje postupaka javnih nabavki, kao i razvoj i implementaciju MISS-a. Posebna pažnja biće posvećena obezbjeđivanju interoperabilnosti sa postojećim

sistemima i omogućavanju integracije podataka između institucija i različitih vrsta EU fondova. Paralelno, aktivnosti će biti usmjerene na obezbjeđivanje efikasne upotrebe MISS-a, uključujući obuku zaposlenih u relevantnim institucijama i uspostavljanje dosljednih procedura za unos podataka, praćenje i izvještavanje putem sistema. Tokom faze razvoja obezbijediće se usklađenost funkcionalnosti sistema sa zahtjevima Evropske unije, uzimajući u obzir razvoj regulatornog okvira za programski period nakon 2028. godine.

Nakon 2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na konsolidaciju operativne primjene MISS-a i proširenje njegovih funkcionalnosti. To će uključivati unapređenje integracije podataka, jačanje kapaciteta za izvještavanje i obezbjeđivanje potpune usklađenosti sa standardima EU za praćenje i izvještavanje.

Očekuje se da MISS postane centralni alat za upravljanje informacijama o EU fondovima, koji doprinosi boljoj koordinaciji između institucija, većoj transparentnosti i jačanju analitičke osnove za donošenje odluka u vezi sa programima finansiranim iz sredstava Evropske unije.

## **II.2.4: STUB: EFIKASNA FINANSIJSKA KONTROLA**

Sistem kontrole, revizije i zaštite javnih finansijskih interesa u Crnoj Gori zasniva se na skupu komplementarnih mehanizama koji obezbjeđuju zakonito, efikasno i odgovorno korišćenje javnih resursa. Ovi mehanizmi obuhvataju unutrašnju kontrolu i unutrašnju reviziju u institucijama javnog sektora, inspekcijски nadzor, eksternu reviziju koju sprovodi Državna revizorska institucija, kao i sisteme vezane za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije.

U prethodnim godinama značajno je ojačan pravni i institucionalni okvir koji uređuje ove mehanizme, uključujući usvajanje unaprijeđenog zakonodavstva, usklađivanje sa međunarodnim standardima i razvoj metodologija koje podržavaju njihovu primjenu.

Međutim, praktična primjena i efikasnost ovih mehanizama i dalje su neujednačene u javnom sektoru. Izazovi se odnose na implementaciju upravljačke odgovornosti i unutrašnje kontrole, operativnu efikasnost revizorskih funkcija, ograničene institucionalne kapacitete i ukupni uticaj kontrolnih i revizorskih aktivnosti.

Dalja analiza se fokusira na funkcionisanje pojedinačnih komponenti sistema kontrole i odgovornosti, kao i na izazove po njihovu efikasnost i uticaj.

## **UPRAVLJANJE, UNUTRAŠNJA KONTROLA I UNUTRAŠNJA REVIZIJA**

Direktorat za centralnu harmonizaciju i razvoj unutrašnjih kontrola u Ministarstvu finansija obavlja ulogu centralnog koordinacionog tijela za sistem javne unutrašnje finansijske kontrole (PIFC), odgovornog za razvoj metodologija, pružanje smjernica, praćenje implementacije sistema i podršku profesionalnom razvoju u oblastima upravljačke odgovornosti, unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije.

Pravni okvir koji uređuje unutrašnju kontrolu, upravljačku odgovornost i unutrašnju reviziju u javnom sektoru značajno je ojačan usvajanjem Zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru (Službeni list br. 89/2025) i pratećih podzakonskih akata usvojenih tokom 2025–2026. godine. Novi pravni okvir jasnije definiše odgovornosti upravljačkih tijela, rukovodilaca institucija i menadžera organizacionih jedinica u uspostavljanju i održavanju efikasnih sistema unutrašnje kontrole i praksi upravljanja rizicima.

Pravni okvir takođe uvodi značajna unapređenja za funkciju unutrašnje revizije, uključujući usklađivanje sa Globalnim standardima interne revizije (GIAS), pojašnjenje odgovornosti za organizaciju i funkcionisanje jedinica unutrašnje revizije, kao i proširenje obaveza za izvještavanje jedinica za unutrašnju reviziju u preduzećima u kojima država ili lokalne samouprave imaju većinsko vlasništvo.

Paralelno sa zakonodavnim reformama, Ministarstvo finansija je preduzelo mjere za jačanje praćenja i izvještavanja o implementaciji sistema upravljanja i unutrašnje kontrole, uključujući uvođenje strukturirane metodologije za samoprocjenu i izvještavanje, smanjenje preklapanja i poboljšanje konzistentnosti izvještajnih praksi. Dodatne inicijative usmjerene su na pojašnjenje upravljačkih odgovornosti i jačanje praksi upravljačke odgovornosti u institucijama javnog sektora.

Ukupno gledano, regulatorni i institucionalni okvir za unutrašnju reviziju je dobro uspostavljen i pruža čvrstu osnovu za dalji razvoj PIFC sistema, obezbjeđujući održavanje usaglašenosti sa pravnom tekovinom EU u Poglavlju 32- Finansijska kontrola, koje je privremeno zatvoreno.

Uprkos ovim poboljšanjima, praktična primjena upravljačke odgovornosti, unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru ostaje neujednačena. Jačanje operativne efikasnosti ovih sistema stoga predstavlja ključni izazov za naredni reformski period.

Jedan od glavnih izazova odnosi se na primjenu praksi upravljačke odgovornosti i unutrašnje kontrole. Iako su odgovornosti jasno definisane zakonskim okvirom, delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka i odgovornosti za upravljanje resursima još uvijek se ne primjenjuje dosljedno u praksi. To ograničava upravljačko vlasništvo nad unutrašnjom kontrolom i smanjuje efikasnost njenog sistema.

Prakse upravljanja rizicima uspostavljene su u većini institucija javnog sektora; međutim, one su uglavnom fokusirane na operativne rizike i nijesu sistematski integrisane u strateško planiranje i donošenje odluka. Kao rezultat toga, upravljanje rizicima još uvijek se ne koristi u potpunosti kao alat za poboljšanje raspodjele resursa i institucionalnih performansi.

Operativna efikasnost unutrašnje revizije takođe zahtijeva dalje jačanje. Iako je regulatorni okvir usklađen sa međunarodnim standardima, izazovi ostaju u organizacionim kapacitetima, pripremi revizorskih metodologija, implementaciji sistema osiguranja kvaliteta i korišćenju analitičkih alata.

Praćenje PIFC sistema predstavlja dodatni izazov. Dosadašnja praksa pokazuje da se samoprocjena sistema unutrašnje kontrole često sprovodila formalno i nije dosljedno pružala dovoljno pouzdane informacije za analizu cijelog sistema. Jačanje mehanizama praćenja, uključujući digitalna rješenja i analitičke procjene, neophodno je za efikasniji nadzor sistema i razvoj politika.

Na kraju, relativno mali broj prijavljenih nepravilnosti ukazuje na to da mehanizmi za prijavu sumnje na prevaru i nepravilnosti još uvijek nisu u potpunosti iskorišteni u praksi, što ukazuje na potrebu za dodatnim jačanjem povjerenja, svijesti i institucionalne podrške u ovoj oblasti.

## **EKSTERNA REVIZIJA**

Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) je najviši organ revizije javnog sektora u Crnoj Gori, nadležna za reviziju korišćenja javnih sredstava i državne imovine. Kroz svoje revizorske aktivnosti, DRI obezbjeđuje nezavisan nadzor finansijskog poslovanja subjekata javnog sektora i doprinosi jačanju transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u upravljanju javnim resursima.

Rad DRI regulisan je Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, Poslovníkom Državne revizorske institucije i metodološkim uputstvima za vršenje finansijske revizije, revizije pravilnosti i revizije uspjeha i sprovodi se u skladu sa međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija i profesionalnim praksama.

Kroz finansijske revizije, revizije usklađenosti i revizije uspjeha, DRI procjenjuje da li se javna sredstva koriste u skladu sa važećim zakonodavstvom i principima pravilnog finansijskog upravljanja. Rezultati revizija se dostavljaju Skupštini Crne Gore i uključuju preporuke usmjerene ka unapređenju transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u upravljanju javnim sredstvima.

Institucionalni i pravni okvir koji reguliše rad DRI je uspostavljen i usklađen sa međunarodnim standardima. Potrebni su dodatni napori za jačanje efektivnosti i uticaja eksterne revizije u unapređenju javnog finansijskog upravljanja. Ključni izazov odnosi se na uticaj nalaza i preporuka revizije. Iako se revizorski izvještaji redovno sačinjavaju, njihov doprinos unapređenju upravljanja javnim sredstvima zavisi od stepena do kojeg preporuke efikasno implementiraju revizirani subjekti. Kroz kontrolu realizacije preporuka, DRI nastoji da utiče i na poboljšanje implementacije revizorskih preporuka.

Potrebno je dodatno jačanje praksi planiranja revizija kako bi revizorske aktivnosti bile sve više zasnovane na procjeni rizika i fokusirane na oblasti sa najvećim uticajem na javno finansijsko upravljanje. Još jedan izazov se odnosi na vidljivost i komunikaciju nalaza revizije. Iako su revizorski izvještaji javno dostupni, njihova pristupačnost i komunikacija široj publici i dalje su ograničeni, što smanjuje njihov potencijalni uticaj na javnu odgovornost i svijest.

Rješavanje ovih izazova zahtijeva daljnje jačanje institucionalnog i okvira za planiranje u DRI, kao i poboljšanje komunikacije i vidljivosti revizorskih nalaza kako bi se povećao njihov ukupni uticaj na upravljanje javnim resursima.

## **ZAŠTITA FINANSIJSKIH INTERESA EU**

Direkcija za zaštitu finansijskih interesa EU (AFCOS) unutar Ministarstva finansija odgovorna je za koordinaciju aktivnosti vezanih za prevenciju, otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti i prevara koje utiču na sredstva EU. Funkcionisanje AFCOS sistema zasniva se na saradnji više nacionalnih institucija uključenih u upravljanje i kontrolu sredstava EU, koje dijele odgovornosti u vezi sa prevencijom, otkrivanjem, istragom i prijavljivanjem nepravilnosti i prevara.

Crna Gora je uspostavila okvir politike za zaštitu finansijskih interesa EU, uključujući Strategiju za borbu protiv nepravilnosti i prevara (2025–2028), i ojačala je pravni okvir kroz usklađivanje sa Direktivom (EU) 2017/1371 o borbi protiv prevara koje utiču na finansijske interese Unije.

U posljednjih nekoliko godina postignut je napredak u jačanju operativnog okvira AFCOS sistema, uključujući unapređenje procedura izvještavanja, uvođenje digitalnih alata i razvoj metodologija upravljanja rizicima i operativnih smjernica. Uprkos ovim poboljšanjima, potrebni su daljnji napori kako bi se osigurala puna efikasnost AFCOS sistema.

Ključni izazov odnosi se na zaokruživanje pravnog i institucionalnog okvira koji reguliše zaštitu finansijskih interesa Evropske unije. Određeni elementi regulatornog okvira još uvijek treba da budu usvojeni, što ograničava jasnoću institucionalnih uloga i efikasnost koordinacije među institucijama koje učestvuju u AFCOS sistemu. Efikasnost AFCOS sistema takođe zavisi od snažne međuinstitucionalne

koordinacije i dosljedne primjene procedura u svim institucijama koje učestvuju. Osiguranje efektivne saradnje i koordinacije ostaje ključno za pravilno funkcionisanje sistema.

Efikasnost sistema zavisi od dostupnosti specijalizovanog znanja i vještina unutar institucija odgovornih za upravljanje i kontrolu sredstava EU. Velika fluktuacija zaposlenih i neujednačen nivo stručnosti među institucijama utiču na kontinuitet i dosljednost praksi protiv prevara. Neophodno je jačanje stručnih kompetencija, unapređenje razmjene znanja i osiguranje dosljedne primjene procedura kako bi se poboljšala efikasnost AFCOS sistema.

## **BUDŽETSKA INSPEKCIJA**

Budžetska inspekcija u Crnoj Gori dio je Ministarstva finansija, u Direktoratu za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU. Direkcija za budžetsku inspekciju odgovorna je za inspekcijski nadzor u vezi sa zakonitošću i pravilnim korišćenjem javnih sredstava od strane korisnika budžeta i drugih subjekata koji upravljaju javnim resursima.

Rad budžetske inspekcije prvenstveno je regulisan Zakonom o budžetskoj inspekciji i Zakonom o inspekcijskom nadzoru, koji utvrđuju procedure i ovlašćenja budžetskih inspektora u sprovođenju inspekcijskog nadzora nad korišćenjem javnih sredstava.

Uspostavljanje centralizovane funkcije budžetske inspekcije u okviru Ministarstva finansija predstavlja značajan institucionalni napredak, doprinoseći jačanju nadzora nad korišćenjem javnih sredstava. Paralelno, u toku je razvoj metodologije rada budžetskih inspektora, sa ciljem unapređenja inspekcijskih procedura i obezbeđivanja dosljedne primene relevantnih zakonskih odredbi.

Budžetska inspekcija sprovodi inspekcije na osnovu procjene rizika i inspekcijskih planova u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, čime doprinosi zaštiti zakonitog i efikasnog korišćenja javnih sredstava.

Potrebni su dodatni napor za jačanje operativnog kapaciteta budžetske inspekcije. Ključni izazov odnosi se na ograničen broj zaposlenih. Broj budžetskih inspektora je i dalje relativno nizak, što ograničava sposobnost inspekcijske funkcije da u potpunosti sprovede planirane inspekcijske aktivnosti.

Pored toga, neophodno je dodatno jačanje profesionalnih kompetencija kako bi se obezbijedila efikasna primjena inspekcijskog nadzora u skladu sa relevantnim zakonodavstvom i pristupom zasnovanim na procjeni rizika i inspekcijskim procedurama.

Planirane izmjene Zakona o javnim nabavkama će proširiti odgovornosti budžetske inspekcije prenošenjem inspekcijskih funkcija u vezi sa javnim nabavkama u nadležnost budžetske inspekcije. Ova promjena će ojačati institucionalnu ulogu budžetske inspekcije, ali će, takođe, povećati potreba za dodatnim kadrovskim i stručnim kapacitetima. Stoga je jačanje operativnih kapaciteta, uključujući nivo zaposlenosti i profesionalne kompetencije, neophodno za obezbjeđivanje efikasnog inspekcijskog nadzora i zaštite javnih finansijskih interesa.

## **REVIZIJA EU SREDSTAVA**

Revizorsko tijelo Crne Gore odgovorno je za reviziju sredstava EU, u skladu sa Zakonom o reviziji sredstava EU i finansijskim sporazumima koji uređuju implementaciju finansijske pomoći EU. Kao nezavisno revizorsko tijelo unutar sistema upravljanja i kontrole EU sredstava, Revizorsko tijelo sprovodi

revizije finansijskih izvještaja, systemske revizije i revizije aktivnosti vezanih za programe finansirane iz sredstava EU.

Rad Revizorskog tijela se bazira na međunarodno priznatim revizorskim standardima, strategijama revizije usvojenim za programe koji implementiraju EU sredstva u Crnoj Gori, Priručnikom za reviziju Revizorskog tijela i relevantnim smjernicama Evropske komisije. Prilikom obavljanja svog rada, institucija primjenjuje i važeći pravni okvir i međunarodne sporazume zaključene između Vlade Crne Gore i Evropske komisije koji uređuju implementaciju finansijske pomoći EU.

Revizorsko tijelo trenutno obavlja revizorske odgovornosti vezane za programe finansirane kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA). Trenutno, revizorske aktivnosti vezane za zatvaranje IPA II programa sprovode se paralelno sa implementacijom IPA III programa. Nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, očekuje se da će se obim odgovornosti Revizorskog tijela proširiti i na reviziju Strukturnih i Investicionih fondova EU i drugih finansijskih instrumenata EU. Ovo će značajno povećati složenost i obim revizorskog rada koji institucija obavlja.

Iako je institucionalni i regulatorni okvir za reviziju EU sredstava uspostavljen, rastuća složenost i obim finansijske pomoći EU stvaraju nove izazove za Revizorsko tijelo.

Ključni izazov odnosi se na rastući operativni obim posla koji proizlazi iz paralelne implementacije aktivnosti zatvaranja IPA II i implementacije IPA III programa. Ovo povećava zahtjeve za jačanjem organizacionih i kadrovskih kapaciteta institucije.

Pored toga, očekuje se da će buduće pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji značajno proširi obim i složenost EU sredstava koja podležu reviziji. Ovo će zahtijevati dalje jačanje institucionalnog kapaciteta kako bi se osigurala efektivna pokrivenost revizijom i pouzdan revizorski rad u skladu sa zahtjevima EU.

Očekivano povećanje revizorskih odgovornosti takođe zahtijeva dalji razvoj stručnih kompetencija, posebno u oblastima kao što su tematske i revizije uspjeha, revizije programa finansiranih iz sredstava EU i revizije novih finansijskih instrumenata EU.

Jačanje internog prenosa znanja, sistema obuke i profesionalnog razvoja je neophodno za osiguranje održivog institucionalnog kapaciteta i održavanje visokokvalitetnog revizorskog rada u skladu sa međunarodnim standardima.

## **II.3 SWOT ANALIZA PFM SISTEMA**

Analiza predstavljena u prethodnim poglavljima ukazuje kako na napredak ostvaren u jačanju sistema upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, tako i na izazove koji i dalje utiču na njegovu efikasnost i održivost. Kako bi se obezbijedio objedinjeni pregled trenutnog stanja i podržalo definisanje reformskih prioriteta za period 2027–2031. godine, ključni nalazi makroekonomske, fiskalne i institucionalne analize predstavljeni su kroz SWOT analizu.

SWOT analiza identifikuje glavne snage i slabosti postojećeg sistema upravljanja javnim finansijama, kao i ključne prilike i prijetnje koje mogu uticati na sprovođenje budućih reformi.

**Tabela 2. SWOT analiza sistema upravljanja javnim finansijama u Crna Gora**

SNAGE	SLABOSTI
<p>1. Uspostavljen i postepeno <b>unapređivan institucionalni i regulatorni okvir</b> u ključnim funkcijama upravljanja javnim finansijama</p> <p>2. Razvijeni <b>makroekonomski i fiskalni analitički kapaciteti</b>, uz podršku modela i strukturiranih procesa prognoziranja</p> <p>3. Operativan okvir <b>srednjoročnog i programskog budžetiranja</b>, uz početnu integraciju alata za procjenu troškova i određivanje prioriteta</p> <p>4. Unaprijeđen <b>okvir za upravljanje javnim investicijama</b>, uključujući standardizovane procedure i metodologije za ocjenu projekata</p> <p>5. Definisan <b>strateški okvir za upravljanje javnim dugom</b>, uz poboljšanu strukturu duga i nizak nivo izloženosti valutnom riziku</p> <p>6. <b>Visok nivo usklađenosti zvanične statistike sa pravnom tekovinom EU</b>, što podržava donošenje politika zasnovanih na dokazim</p> <p>7. U potpunosti implementiran <b>Centralizovani sistem obrčuna zarada (COZ)</b> koji podrava dosljednju primjenu propisa o zaradama, unapređuje kontrolu rashoda i izvještavnje o rashodima za zaposlene</p> <p>8. Napredna <b>digitalizacija poreske i carinske administracije</b>, uz unaprijeđene sisteme naplate prihoda</p> <p>9. <b>Uspostavljeni sistemi finansijske kontrole, revizije i zaštite finansijskih interesa EU</b>, uključujući AFCOS i strukture eksterne revizije</p>	<p>1. <b>Nepotpuna integracija planiranja javnih politika i budžetiranja</b>, što ograničava povezanost između strateških ciljeva i alokacije resursa</p> <p>Fragmentirano korišćenje <b>informacija o učinku</b>, uz ograničenu integraciju u budžetsko odlučivanje</p> <p>2. Nedostatak sistematske <b>ex-post evaluacije javnih investicija</b>, što smanjuje povratne informacije za buduće planiranje</p> <p>3. <b>Neujednačeni analitički kapaciteti među institucijama</b>, što utiče na dosljednost fiskalnih i sektorskih analiza</p> <p>4. Ograničena <b>interoperabilnost informacionih sistema</b>, što otežava razmjenu podataka i sveobuhvatnu fiskalnu analizu</p> <p>5. Nepotpuni i fragmentirani sistemi <b>upravljanja imovinom</b>, posebno u pogledu evidencije državne imovine</p> <p>6. Ograničena <b>korisnički orjentisana transparentnost</b>, uz nedovoljnu dostupnost i upotrebljivost fiskalnih informacija</p> <p>7. Nedovoljno razvijeni <b>integrisani sistemi za upravljanje i praćenje fondova EU</b></p> <p>8. Ograničeni kapaciteti u specifičnim oblastima javnih finansija, uključujući napredne analitičke i metodološke funkcije</p>
ŠANSE	PRIJETNJE
<p>1. Usklađivanje sa <b>fiskalnim upravljanjem, statističkim i revizorskim standardima EU</b>, što pruža jasan okvir za razvoj sistema</p> <p>2. Jačanje <b>srednjoročnog fiskalnog planiranja i mehanizama određivanja prioriteta</b>, čime se unapređuju kredibilitet i predvidivost fiskalne politike</p> <p>3. Razvoj <b>integrisane digitalne infrastrukture</b>, koja omogućava interoperabilnost sistema upravljanja javnim finansijama i unapređuje donošenje odluka zasnovanih na podacima</p> <p>4. Razvoj <b>analitičkih alata i metodologija</b>, uključujući makrofiskalne analize, procjenu troškova i budžetiranje zasnovano na učinku</p> <p>5. Uvođenje sveobuhvatnih <b>okvira za upravljanje fiskalnim rizicima</b>, uključujući rizike povezane sa privrednim društvima u vlasništvu države</p> <p>6. Integracija <b>klimatskih i održivih aspekata u fiskalno planiranje</b> i upravljanje javnim investicijama</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Razvoj <b>stručnih kapaciteta</b> koji obezbjeđuju održivu ekspertizu</li> </ul> <p>7. Povećana <b>dostupnost finansiranja i finansijskih instrumenata EU</b> uz razvoj sistema za praćenje i upravljanje koji podržavaju efikasno korišćenje, izvještavanje i nadzor nad programima finansiranim iz fondova Evropske unije,</p> <p>8. Jačanje <b>transparentnosti i alata za uključivanje građana</b>, uključujući digitalne platforme i open data</p>	<p>1. Izloženost eksternim <b>ekonomskim i finansijskim šokovima</b>, uključujući volatilnost kamatnih stopa i nestabilnost globalnih tržišta</p> <p>2. Rizici od <b>nepotpune ili neujednačene implementacije reformi</b>, posebno u institucijama sa različitim administrativnim kapacitetima</p> <p>3. Trajna <b>fragmentacija sistema i podataka</b>, koja ograničava efikasnost integrisanog fiskalnog upravljanja</p> <p>4. Kašnjenja u <b>razvoju i implementaciji ključnih IT sistema</b>, što utiče na dinamiku sprovođenja reformi</p> <p>5. Ograničena dostupnost i zadržavanje <b>specijalizovanog kadra u oblasti javnih finansija</b>, uključujući rizike koji se odnose na institucionalnu memoriju, planirnsje nasljedjivanja ključnih funkcija i fluktuacija zaposlenih</p> <p>6. Sve veća <b>složenost zahtjeva EU</b>, uključujući upravljanje fondovima EU i usklađivanje sa standardima koji se mijenjaju</p> <p>7. Fiskalni pritisci koji proizilaze iz <b>demografskih trendova, klimatskih promjena i dugoročnih rashodnih obaveza</b></p> <p>8. Rizici povezani sa <b>upravljanjem i nadzorom</b>, uključujući izazove u oblasti integriteta i nedovoljnu primjenu kontrolnih mehanizama</p>

Analiza stanja i SWOT procjena pokazuju da je Crna Gora uspostavila sveobuhvatan okvir za upravljanje javnim finansijama i ostvarila značajan napredak u većini ključnih funkcija sistema upravljanja javnim finansijama. Istovremeno, analiza je identifikovala više izazova koji utiču na efikasnost, integrisanost i održivost sistema. Oni uključuju nedovoljnu integraciju procesa planiranja politika i budžetiranja, fragmentiranu upotrebu informacija o učinku, neujednačene analitičke kapacitete, ograničenu interoperabilnost informacionih sistema, ograničene kapacitete u specijalizovanim oblastima javnih finansija, kao i potrebu za daljim jačanjem transparentnosti, odgovornosti i upravljanja fiskalnim rizicima.

### **III. CILJEVI PROGRAMA**

Logika reforme Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2027–2031. godine zasniva se na rješavanju ključnih slabosti i prijetnji identifikovanih kroz SWOT analizu predstavljenu u Poglavlju II, uz istovremeno oslanjanje na postojeće snage i prilike unutar sistema upravljanja javnim finansijama. Program, stoga, ima za cilj kako konsolidaciju rezultata ostvarenih u prethodnim reformskim ciklusima, tako i rješavanje preostalih strukturnih i institucionalnih izazova koji utiču na efikasnost upravljanja javnim finansijama.

U nastavku su predstavljeni su operativni ciljevi, indikatori rezultata i sprovođenje Programa.

#### **III.1. STUB 1: FISKALNI OKVIR I PLANIRANJE BUDŽETA**

##### **OPERATIVNI CILJ 1.1**

###### *Jačanje makroekonomskog predviđanja i analize fiskalne politike*

###### **Indikator učinka**

###### *1. Razlika između projektovanog i stvarnog BDP-a*

Svrha ovog indikatora je da kvantifikuje odstupanje stvarno ostvarenog BDP-a od projektovanog BDP-a zasnovanog na makroekonomskim prognozama koje su korišćene u procesu budžetskog planiranja. Ovo odstupanje, bilo pozitivno ili negativno, biće analizirano sa aspekta njegovih uzroka, a rezultati analize koristiće se za unapređenje makroekonomskih prognoza u narednom periodu.

Početna vrijednost (2026): 2%

Prelazna vrijednost(2028): 1.8%

Ciljana vrijednost (2031): 1.6%

###### *2. Udio reformskih mjera za koje je razvijena kvantifikacija*

Ovaj indikator mjeri udio reformskih mjera za koje su procijenjeni i kvantifikovani fiskalni efekti. On odražava stepen u kojem su predlozi politika potkrijepljeni analizom fiskalnog uticaja i doprinosi planiranju i donošenju odluka zasnovanih na dokazima. Veća vrijednost indikatora ukazuje na snažniju integraciju fiskalne analize u proces kreiranja i pripreme reformskih mjera.

Početna vrijednost (2026): 30%

Prelazna vrijednost (2028): 80%

Ciljana vrijednost (2031): 90%

### ***3. Odstupanje između planiranih budžetskih prihoda u SBO/godišnjem planu i stvarne naplate prošle godine***

Ovaj indikator mjeri odstupanje između projektovanih i stvarno naplaćenih budžetskih prihoda tokom fiskalne godine. On pruža informacije o pouzdanosti projekcija prihoda i efikasnosti sistema naplate javnih prihoda. Manje odstupanje ukazuje na veću tačnost projekcija i veću predvidivost javnih prihoda, čime se doprinosi kredibilnijem fiskalnom planiranju i upravljanju budžetom.

Početna vrijednost(2026): 2.0%

Prelazna vrijednost (2028): 1.8%

Ciljana vrijednost (2031): 1.6%

#### **Aktivnosti i faze reformi**

Tokom perioda 2027–2028, reformski naponi biće usmjereni na jačanje analitičkih kapaciteta i razvoj metodoloških alata koji podržavaju makroekonomsko predviđanje i analizu fiskalne politike.

Prioritetne aktivnosti obuhvatiće ciljanu obuku zaposlenih u oblasti makroekonomskog modeliranja, finansijskog programiranja i procjene uticaja, kao i dalji razvoj i usavršavanje makroekonomskih modela koji se koriste za analizu scenarija i procjenu efekata reformi. Paralelno, biće razvijen i uveden strukturirani metodološki okvir za kvantifikaciju fiskalnih efekata reformi, podržan makro-fiskalnim i mikro-simulacionim modelima.

Dodatni naponi biće usmjereni na pripremu dugoročnih makro-fiskalnih scenarija koji analiziraju fiskalne implikacije demografskih trendova, klimatskih promjena i održivosti penzionog i zdravstvenog sistema. Ministarstvo finansija takođe će uvesti redovno analitičko izvještavanje o fiskalnim efektima reformi i razviti procedure za procjenu dodatnih budžetskih prihoda koje generišu reformskim mjerama.

Nakon 2028, naponi na reformama biće usmjereni na konsolidaciju i institucionalizaciju analitičkog okvira razvijenog u početnoj fazi. Ovo će uključivati redovno ažuriranje modela makroekonomskih predviđanja, dalji razvoj analitičkih alata koji podržavaju analizu fiskalne politike i jačanje integracije analitičkih rezultata u kreiranje fiskalne politike i srednjoročno planiranje.

Posebna pažnja biće posvećena poboljšanju dosljednosti kvantifikacije efekata reformi u različitim oblastima politike, proširenju obima makro-fiskalne analize i jačanju institucionalnih analitičkih kapaciteta u skladu sa razvojem analitičkih standarda i zahtjevima procesa pristupanja Crne Gore EU.**OPERATIVNI CILJ 1.2**

***Ojačan srednjoročni i programski sistem budžetiranja sa poboljšanom integracijom strateških prioriteta, troškova i informacija o učinku***

#### **Indikator učinka**

***1. Udio novih prijedloga politika i dodatnih zahtjeva za finansiranje procijenjenih u okviru procesa srednjoročnog budžetskog okvira – SBO (MTBF) korištenjem metodologije obračuna troškova i strukturiranih kriterija prioritizacije***

Ovaj indikator mjeri udio novih prijedloga politika i zahtjeva za dodatnim finansiranjem podnesenih tokom procesa pripreme srednjoročnog budžetskog okvira- SBO (MTBF) koji se ocjenjuju primjenom

strukturiranih kriterijuma za određivanje prioriteta. On odražava stepen u kojem se odluke o novim inicijativama javne potrošnje zasnivaju na transparentnom i dosljednom okviru za utvrđivanje prioriteta. Veća vrijednost indikatora ukazuje na snažniju integraciju strateških prioriteta i donošenje odluka zasnovanih na dokazima u okviru procesa srednjoročnog budžetskog planiranja.

Početna vrijednost (2026): 20–30%

Prelazna vrijednost (2028): 60%

Ciljana vrijednost (2031): 85–90%

## ***2. Udio novih strateških dokumenata za koje je izvršena procjena troškova u skladu sa metodologijom za procjenu troškova***

Ovaj indikator mjeri stepen u kojem se nova strateška dokumenta pripremaju u skladu sa usvojenom metodologijom za procjenu troškova. On odražava napredak u institucionalizaciji procjene troškova strateških dokumenata i integraciji strateškog planiranja sa srednjoročnim budžetskim planiranjem. Veća vrijednost indikatora ukazuje na snažniju primjenu praksi procjene troškova zasnovanih na dokazima i bolju predvidivost budućih budžetskih rashoda.

**Početna vrijednost (2026):** 0% (metodologija se ne primjenjuje)

**Prelazni cilj (2028):** 40–50%

**Ciljna vrijednost (2031):** 90%

### **Aktivnosti i faze reformi**

Dalji razvoj analitičkog okvira podržaće poboljšanu prioritizaciju javne potrošnje, bolju usklađenost između strateških ciljeva i budžetskih alokacija, te jačanje kredibiliteta i predvidivosti srednjoročnog fiskalnog planiranja.

Tokom perioda 2027–2028. godine, reforme će se fokusirati na jačanje analitičkih i proceduralnih komponenti MTBF-a.

Prioritetne aktivnosti obuhvatiće operacionalizaciju alata za izračunavanje troškova i razvoj standardizovane liste jedinica troškova, konsolidaciju i pilotiranje metodologija za procjenu troškova, te postupno jačanje praksi budžetiranja zasnovanog na učinku kroz unaprijeđenu upotrebu pokazatelja programa unutar MTBF predloga.

Paralelno, preduzeće se inicijalni koraci za poboljšanje interoperabilnosti između sistema strateškog planiranja i finansijskog upravljanja, uključujući pripremne aktivnosti za povezivanje ISPI i BMIS-a, kako bi se omogućila efikasnija upotreba podataka o učinku i finansijskih podataka.

Dodatni naponi biće usmjereni na pilotiranje analitičkih alata, poput označavanja budžeta u skladu sa održivim razvojem unutar odabranih programa, te jačanje institucionalnih kapaciteta za primjenu metodologija obračuna troškova, alata za prioritizaciju i pristupa zasnovanog na učinku.

Nakon 2028. godine, reforme će se fokusirati na konsolidaciju i institucionalizaciju ovih praksi. To će uključivati širu primjenu analitičkih alata u različitim sektorima, dublju integraciju informacija o učinku u odluke o raspodjeli resursa i rutinsku upotrebu instrumenata za izračunavanje troškova i prioritizaciju unutar MTBF ciklusa.

Dalji razvoj analitičkog okvira podržaće poboljšanu prioritizaciju javne potrošnje, bolju usklađenost između strateških ciljeva i budžetskih alokacija, te jačanje kredibiliteta i predvidivosti srednjoročnog fiskalnog planiranja.

### **OPERATIVNI CILJ 1.3**

#### ***Poboljšanje kvaliteta, koherentnosti i održivosti razvoja profesionalnih kapaciteta u upravljanju javnim finansijama***

##### **Indikator učinka**

##### ***Broj službenika Ministarstva finansija angažovanih kao treneri u programima obuke Nacionalne akademije za javne finansije.***

Ovaj indikator mjeri broj zaposlenih u Ministarstvu finansija koji aktivno učestvuju kao predavači u strukturiranim programima obuke iz oblasti javnih finansija. On odražava razvoj internih stručnih kapaciteta i sposobnost Ministarstva da kroz održiv sistem obuka prenosi znanja i vještine drugim institucijama javne uprave. Povećanje broja praktičara angažovanih kao predavača ukazuje na jačanje institucionalnog vlasništva nad razvojem stručnih kapaciteta, smanjenje zavisnosti od eksternih pružalaca obuka i unapređenje održivosti programa obuke u oblasti javnih finansija.

Početna vrijednost (2026): 0

Prelazna vrijednost (2028): 10

Ciljana vrijednost (2031): 25

##### **Aktivnosti i faze reformi**

Tokom perioda 2027–2028, reforme će se fokusirati na uspostavljanje temelja strukturisanog i održivog sistema za profesionalni razvoj u upravljanju javnim finansijama.

Prioritetne aktivnosti uključivaće razvoj okvira upravljanja i organizacione strukture za sektorski fokusiran sistem obuke, konsolidaciju postojećih materijala za obuku i metodoloških rezultata, kao i razvoj standardizovanih kurseva usklađenih sa prioritetima reforme javnih finansija.

Paralelno, naponi će biti usmjereni na mobilisanje stručnjaka unutar Ministarstva finansija kroz angažovanje iskusnih praktičara kao trenera i mentora, čime će se ojačati relevantnost i praktična orijentacija programa obuke.

Pilot implementacija strukturisanih ciklusa obuke sprovodiće se radi testiranja kurseva, metoda obuke i pristupa sertifikaciji, uz osiguranje komplementarnosti sa postojećim horizontalnim mehanizmima obuke koje koordinira HRMA.

Nakon 2028. godine, reforme će se fokusirati na konsolidaciju i proširenje sistema. To će uključivati postepeno povećanje broja obučanih profesionalaca, dalji razvoj stručnih kapaciteta predavača i jačanje praksi sertifikacije.

Posebna pažnja biće posvećena osiguranju održivosti sistema, poboljšanju kvaliteta i dosljednosti programa obuke i integraciji strukturiranog profesionalnog razvoja u rutinske procese upravljanja javnim finansijama, u skladu sa institucionalnim kapacitetima i fiskalnom izvodljivošću.

### **OPERATIVNI CILJ 1.4**

#### ***Unapređenje upravljanja javnim investicijama***

##### **Indikator učinka**

##### ***Udio kapitalnih projekata uključenih u godišnji Zakon o budžetu koji ispunjavaju formalno definisane kriterijume zrelosti***

Ovaj indikator mjeri udio kapitalnih projekata uključenih u godišnji Zakon o budžetu koji ispunjavaju formalno utvrđene kriterijume zrelosti definisane u okviru sistema upravljanja javnim investicijama. On odražava stepen u kojem su investicioni projekti pripremljeni, ocijenjeni i prioritizovani u skladu sa regulatornim i metodološkim zahtjevima za upravljanje javnim investicijama.

Veća vrijednost indikatora ukazuje na to da je veći broj kapitalnih projekata dostigao zahtijevani nivo zrelosti, uključujući sprovođenje neophodnih analiza i procedura ocjene, čime se podržava efikasnije, transparentnije i na dokazima zasnovano donošenje odluka o investicijama.

Početna vrijednost (2026): 50%

Prelazna vrijednost (2028): 70%

Ciljana vrijednost (2031): 90%

### **Aktivnosti i faze reformi**

Tokom perioda 2027–2028, reforme će se fokusirati na konsolidaciju implementacije ojačanog regulatornog i metodološkog okvira za upravljanje javnim investicijama.

Prioritetne aktivnosti obuhvataju potpuno uvođenje digitalnih alata, posebno Informacionog sistema za upravljanje javnim investicijama (PIMIS) i platforme za javnu transparentnost, osiguravajući njihovu operativnu primjenu za podnošenje, praćenje i javno predstavljanje kapitalnih projekata.

Takođe, biće posvećena pažnja dosljednoj primjeni zahtjeva za zrelost projekata u okviru procesa kapitalnog budžetiranja, jačanju kapaciteta za ocjenu i analitičkog rada unutar Ministarstva finansija i lokalnih samouprava, kao i poboljšanju kvaliteta pripreme projekata.

Paralelno, aktivnosti će podržati razvoj analitičkih praksi vezanih za javno-privatna partnerstva, uključujući jačanje procjene rizika i usklađivanje sa principima srednjoročnog fiskalnog planiranja.

U početnoj fazi biće preduzeti i koraci ka jačanju analize na nivou portfolija, uključujući uvođenje elemenata izvještavanja vezanih za klimatske promjene u dokumentaciju kapitalnog budžeta.

Nakon 2028, reforme će se fokusirati na konsolidaciju i institucionalizaciju sistema upravljanja javnim investicijama. Ovo će obuhvatiti proširenje praksi ex-post evaluacije, jačanje analize fiskalnih rizika na nivou portfolija i poboljšanje integracije planiranja kapitalnih investicija u okvir srednjoročnog budžeta.

Kontinuirani razvoj analitičkog kapaciteta, digitalnih sistema i metodoloških alata podržaće efikasnije prioritizovanje kapitalnih investicija, poboljšanu transparentnost i usklađenost sa zahtjevima EU u oblasti fiskalnog upravljanja i održivosti.

## **OPERATIVNI CILJ 1.5**

### ***Unapređenje održivosti javnog duga i smanjenja rizika refinansiranja***

#### **Indikator učinka**

#### ***Obezbijedena stabilnost i održivost javnog duga smanjenjem rizika refinansiranja kroz produženje prosječne ročnosti duga***

Ovaj indikator ima za cilj da mjeri unapređenje stabilnosti i održivosti javnog duga kroz smanjenje rizika refinansiranja. Fokusiran je na produženje prosječne ročnosti instrumenata javnog duga, čime se obaveze otplate duga ravnomjernije raspoređuju tokom vremena. Duža ročna struktura duga smanjuje koncentraciju potreba za refinansiranjem u pojedinim godinama i umanjuje rizik da će Vlada morati da refinansira značajne iznose duga pod nepovoljnim tržišnim uslovima ili uz veće troškove zaduživanja.

Početni nivo (2026): 4,3

Prelazna vrijednost (2028): 4,5

Ciljana vrijednost (2031): 5,5

### **Aktivnosti i faze reformi**

Tokom perioda 2027–2028, reforme će se fokusirati na jačanje institucionalne, analitičke i tehničke osnove za implementaciju Srednjoročne strategije upravljanja javnim dugom za period 2025–2027 i poboljšanje održivosti i profila rizika portfolija javnog duga.

Prioritetne aktivnosti obuhvataju dodatno zapošljavanje i ciljanu obuku radi jačanja analitičkih kapaciteta i profesionalni razvoj, kao i dalji razvoj informacionog sistema koji podržava praćenje i izvještavanje o dugu, uključujući uvođenje poboljšanih izvještajnih funkcionalnosti i postepenu automatizaciju izvještajnih procesa.

Paralelno, Srednjoročna strategija upravljanja javnim dugom za period 2025–2027. biće ažurirana kako bi se osigurala kontinuirana dostupnost konzistentnog okvira politika za odluke o zaduživanju i upravljanje rizikom refinansiranja.

Nakon 2028, reforme će se fokusirati na konsolidaciju institucionalnog kapaciteta za strateško upravljanje dugom, osiguranje pune operativne primjene analitičkih alata i informacionih sistema, te jačanje kapaciteta Ministarstva da upravlja odlukama o zaduživanju, strukturom duga i rizikom refinansiranja u skladu sa ciljevima Strategije upravljanja dugom. Ovo će podržati poboljšanu predvidivost, otpornost i dugoročnu održivost upravljanja javnim dugom.

## **OPERATIVNI CILJ 1.6**

### ***Unapredjenje insitucionalne spremnosti za implementaciju sopstvenih sredstava EU***

#### **Indikator učinka**

#### ***Broj sprovedenih punih ciklusa obračuna i izvještavanja o sopstvenim sredstvima EU koji potvrđuju funkcionalnost administrativnih kapaciteta i IT rješenja u skladu sa metodologijom EU***

Ovaj indikator mjeri napredak u jačanju institucionalne spremnosti Crne Gore za učešće u sistemu upravljanja sopstvenim sredstvima Evropske unije. On odražava stepen u kojem su nadležni nacionalni organi sposobni da u praksi primjenjuju metodologiju Evropske unije za obračun i izvještavanje o sopstvenim sredstvima. Veći broj završenih ciklusa obračuna i izvještavanja ukazuje na povećane administrativne kapacitete, bolje poznavanje zahtjeva Evropske unije i veću spremnost za ispunjavanje budućih obaveza koje proizlaze iz članstva u Evropskoj uniji.

Početna vrijednost (2026): 1

Prelazna vrijednost (2028): 3

Ciljana vrijednost (2031): 6

### **Aktivnosti i faze reformi**

U periodu 2027–2028, reforme će se fokusirati na uspostavljanje osnovnih institucionalnih i tehničkih uslova potrebnih za implementaciju sistema sopstvenih sredstava EU.

Prioritetne aktivnosti će podrazumijevati jačanje administrativnog kapaciteta u svim uključenim institucijama, te razvoj i nadogradnju IT sistema koji podržavaju prikupljanje podataka i izvještavanje.

Poseban naglasak biće stavljen na omogućavanje praktične implementacije procedura obračuna i izvještavanja, što će omogućiti sistemu da sprovede kompletne cikluse obračuna i izvještavanja sopstvenih sredstava EU u skladu sa metodologijom EU.

Nakon 2028, reforme će se fokusirati na obezbjeđivanje stabilnosti, konzistentnosti i kontinuiteta procesa obračuna i izvještavanja. Ovo će uključivati kontinuirano jačanje institucionalnog kapaciteta, mehanizama koordinacije i podržavajućih IT sistema, kao i osiguranje održivog operativnog funkcionisanja sistema u skladu sa zahtjevima EU.

## **OPERATIVNI CILJ 1.7**

### *Unapređenje zvanične statistike*

#### **Indikator učinka**

#### ***Potpunost statističkih skupova podataka dostavljenih Eurostatu (udio dostavljenih potrebnih skupova podataka)***

Ovaj indikator mjeri potpunost statističkih skupova podataka dostavljenih EUROSTAT-u u skladu sa ESA metodologijom i drugim primjenjivim zahtjevima za izvještavanje. On odražava stepen u kojem je Crna Gora spremna da obezbijedi tražene statističke i računovodstvene podatke u okviru propisanog okvira za izvještavanje.

Veći udio dostavljenih skupova podataka doprinosi boljoj usklađenosti sa zahtjevima EUROSTAT-a i podržava pouzdanost i kvalitet zvanične statistike koja se koristi za fiskalno izvještavanje i ekonomsko upravljanje. Pored toga, smanjenje broja zahtjeva za dostavljanje dodatnih informacija od strane EUROSTAT-a može ukazivati na unapređenje potpunosti i kvaliteta dostavljenih podataka.

Polazna vrijednost (2026): 60%

Prelazna vrijednost (2028): 80%

Ciljna vrijednost (2031): 90%

#### **Aktivnosti i faze reforme**

U periodu 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na dalje jačanje institucionalnog i metodološkog okvira za proizvodnju i dostavljanje zvanične statistike, u skladu sa ESA 2010 i zahtjevima procedure prekomjernog deficita. Fokus će biti na jačanju međuinstitucionalne koordinacije između proizvođača statistike, daljem razvoju nacionalnih računa i statistike državnih finansija, kao i uspostavljanju dosljednog i pouzdanog sistema izvještavanja u okviru procedure prekomjernog deficita.

Posebna pažnja biće posvećena unapređenju ključnih statističkih rezultata, uključujući razvoj sektorskih računa, tabela ponude i upotrebe te input-output tabela, i proizvodnji preostalih varijabli definisanim tabelama u skladu sa Programom za transmisiju. Paralelno, aktivnosti će biti usmjerene na jačanje institucionalnih i stručnih kapaciteta kroz ciljne obuke i dalji razvoj metodologije, čime će se osigurati dugoročna održivost procesa proizvodnje statistike.

Nakon 2028. godine, reformski naponi biće usmjereni na potpuno operativno funkcionisanje statističkog sistema, u skladu sa zahtjevima Eurostata za dostavljanje podataka. To podrazumijeva obezbjeđivanje stabilne, redovne i kvalitetne proizvodnje statističkih podataka u skladu sa standardima Evropske unije.

## **OPERATIVNI CILJ 1.8**

### ***Unapređenje sistema za identifikaciju, praćenje i izvještavanje o fiskalnim rizicima koji proizilaze iz poslovanja privrednih društava u vlasništvu države***

#### **Indikator učinka**

***Udio privrednih društava u većinskom vlasništvu države koja blagovremeno pripremaju i dostavljaju Ministarstvu finansija kvartalne izvještaje o poslovanju i godišnje i višegodišnje planove za potrebe sprovođenja analize i procjene fiskalnih rizika***

Ovaj indikator mjeri udio privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu koja Ministarstvu finansija dostavljaju finansijske planove, izvještaje i druge informacije potrebne za analizu fiskalnih rizika. On odražava obuhvat i efikasnost sistema za praćenje fiskalnih rizika koji proizlaze iz poslovanja privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu. Veći udio subjekata koji dostavljaju tražene podatke unapređuje dostupnost informacija neophodnih za identifikaciju, procjenu i praćenje potencijalnih fiskalnih rizika koji proizlaze iz sektora privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu, te doprinosi donošenju fiskalnih politika zasnovanih na potpunijim i kvalitetnijim informacijama.

Početna vrijednost (2026): 0%

Prelazna vrijednost (2028): 50%

Ciljana vrijednost (2031): 90%

**Aktivnosti i faze reforme**

Tokom perioda 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na uspostavljanje strukturisanog i funkcionalnog sistema za identifikaciju, praćenje i izvještavanje o fiskalnim rizicima koji proizlaze iz poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države, zasnovanog na unaprijeđenoj dostupnosti, pravovremenosti i usklađenosti finansijskih podataka.

Prioritetne aktivnosti obuhvatiće uvođenje redovnog i standardizovanog izvještavanja od strane ovih društava uključujući dostavljanje godišnjih finansijskih planova, višegodišnjih planova i periodičnih izvještaja o poslovanju Ministarstvu finansija.

Paralelno, analitički okvir za procjenu fiskalnih rizika biće dodatno razvijen, uključujući unapređenje postojećih metodologija i alata za analizu finansijskog učinka ovih društava i identifikaciju potencijalnih fiskalnih rizika.

Reforma će takođe podržati razvoj informacionog sistema za prikupljanje i obradu finansijskih podataka privrednih društava u većinskom vlasništvu države, čime će se unaprijediti efikasnost i kvalitet analize fiskalnih rizika.

Jačanje institucionalnih kapaciteta u okviru Ministarstva finansija predstavljaće važnu komponentu reforme, uključujući mjere usmjerene na povećanje broja zaposlenih i unaprijeđenje stručnih znanja u oblasti finansijske analize i procjene fiskalnih rizika.

Nakon 2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na konsolidaciju i obezbjeđivanje redovne primjene uspostavljenog sistema za praćenje fiskalnih rizika koji proizilaze iz poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države. To će uključivati dosljednu primjenu obaveza izvještavanja, redovnu upotrebu analitičkih alata i metodologija, kao i efikasno korišćenje informacionog sistema za obradu i analizu finansijskih podataka.

Posebna pažnja biće posvećena unaprijeđenju pravovremenosti i potpunosti podataka, kao i obezbjeđivanju kontinuiteta analitičkog rada i izvještavanja o fiskalnim rizicima, čime se podržava unaprijeđeno fiskalno planiranje i jača održivost javnih finansija.

## III.2. STUB 2: IZVRŠENJE BUDŽETA

### OPERATIVNI CILJ 2.1

#### *Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda*

##### **Indikatori učinka**

##### *Ostvarena bruto naplata prihoda od strane Poreske uprave*

Ovaj indikator mjeri obim prihoda koje naplati Poreska uprava i predstavlja jedan od ključnih pokazatelja efikasnosti naplate javnih prihoda. Rezultati se procjenjuju u odnosu na planirani nivo naplate prihoda definisan relevantnim fiskalnim i budžetskim dokumentima.

Odstupanja između planirane i stvarno ostvarene naplate prihoda pružaju informacije o efikasnosti aktivnosti poreske administracije, uz istovremeno uzimanje u obzir širih ekonomskih i fiskalnih faktora koji mogu uticati na ostvarenje prihoda.

Početna vrijednost (2026): 1.745.898.934,82 €

Prelazna vrijednost (2028): 1.943.229.161,93 €

Ciljana vrijednost (2031): 2.281.820.083,04 €

##### **Aktivnosti i faze reforme**

Tokom perioda 2027–2028, reformski napori biće usmjereni na jačanje operativne efikasnosti sistema upravljanja prihodima kroz unapređenje programa za podsticanje dobrovoljnog poštovanja poreskih propisa, digitalizaciju sistema za analizu rizika, proširenje usluga usmjerenih ka poreskim obveznicima i uvođenje naprednih digitalnih i informacionih sistema u poreskoj i carinskoj administraciji.

Prioritetne aktivnosti obuhvatiće stabilizaciju i optimizaciju novouvedenih digitalnih sistema, posebno Integrisanog sistema upravljanja prihodima i pratećih analitičkih alata, kao i proširenje integracije podataka putem Data Warehouse sistema i drugih administrativnih izvora podataka. Ove mjere će podržati razvoj automatizovane analize rizika i unaprijediti ciljano usmjeravanje inspekcijских i kontrolnih aktivnosti.

Paralelno, fokus će biti na jačanju analitičkih i operativnih kapaciteta u okviru Poreske uprave, uključujući razvoj metodologija za otkrivanje neprijavljenih prihoda i analizu porijekla imovine, kao i unapređenje saradnje sa organima za sprovođenje zakona i pravosuđem.

Istovremeno, Uprava carina će nastaviti implementaciju i operativnu primjenu IT sistema kompatibilnih sa EU, uz obezbjeđivanje njihove potpune integracije i efikasne upotrebe u pojednostavljenim carinskim postupcima i carinskim kontrolama zasnovanim na riziku i upravljanju usklađenošću..

Institucionalni kapaciteti biće dodatno ojačani kroz uvođenje novih programa obuka i sistema e-učenja, razvoj specijalizovanih analitičkih vještina i organizaciona prilagođavanja neophodna za efikasnu primjenu savremenih praksi upravljanja usklađenošću u poreskoj i carinskoj administraciji. Na taj način će se stvoriti neophodni institucionalni, kadrovski, administrativni uslovi za efikasnu i dosljednu primjenu poreskih propisa, usklađenih sa relevantnim standardima i zahtjevima Evropske unije, kroz uspostavljanje funkcionalnog sistema naplate prihoda zasnovanog na principima transparentnosti, nezavisnosti, stručnosti i procjene rizika, koji obezbjeđuje pouzdan nadzor, pravovremeno reagovanje i održivu primjenu pravne tekovine EU.

Nakon 2028. godine, reformski napori biće usmjereni na dalji razvoj programa za podsticanje dobrovoljnog poštovanja poreskih propisa i tretman obveznika zasnovanog na riziku, dalje jačanje analitičkih kapaciteta i proširenje integracije i korišćenja administrativnih podataka. Dalji razvoj digitalne infrastrukture, uključujući e-invoice sisteme i platforme za međunarodnu administrativnu saradnju, podržaće dugoročnu modernizaciju i usklađivanje sistema upravljanja prihodima sa standardima EU. Kontinuirani razvoj profesionalnih kompetencija doprinijeće dugoročnoj efikasnosti, održivosti i usklađenosti sa najboljim praksama EU.

## **OPERATIVNI CILJ 2.2**

### ***Unaprijeđen integritet, transparentnost i efikasnost sistema javnih nabavki***

Ovaj indikator mjeri nivo konkurencije u postupcima javnih nabavki. Veći prosječan broj ponuđača po postupku ukazuje na konkurentnije okruženje u oblasti javnih nabavki, čime se povećava vjerovatnoća postizanja boljeg odnosa između uloženi sredstava i ostvarene vrijednosti (value for money), kao i efikasnijih ishoda javnih nabavki za naručioce.

#### **Indikatori učinka**

##### ***1. Prosječan broj ponuđača po postupku nabavke***

Početna vrijednost (2026): 3

Prelazna vrijednost (2028): 3.1

Ciljana vrijednost (2031): 3.2

##### ***2. Procenat donešenih odluka na pristigle žalbe u datoj godini***

Ovaj indikator mjeri udio žalbi koje su riješene donošenjem formalne odluke tokom izvještajne godine. On odražava efikasnost i pravovremenost mehanizma za razmatranje žalbi u sistemu javnih nabavki. Veći udio riješenih žalbi ukazuje na efikasnije postupanje po žalbama i doprinosi transparentnosti, pravnoj sigurnosti i povjerenju u sistem javnih nabavki.

Početna vrijednost (2026): 94%

Prelazna vrijednost (2028): 96%

Ciljana vrijednost (2031): 97%

#### **Aktivnosti i faze reforme**

U periodu 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na unapređenje digitalnih alata za praćenje, jačanje mehanizama integriteta i razvoj institucionalnih kapaciteta.

Prioritetne mjere obuhvatiće dalji razvoj Elektronskog sistema javnih nabavki (CEJN), posebno kroz uvođenje naprednih analitičkih funkcionalnosti za identifikaciju nepravilnosti i unapređenje korišćenja podataka iz postupaka javnih nabavki. Ove aktivnosti doprinijeće efikasnijem nadzoru nad sprovođenjem postupaka, kao i jačanju transparentnosti i integriteta sistema. Paralelno, biće unaprijeđeni mehanizmi za očuvanje integriteta kroz razvoj efikasnijih modela nadzora i izradu praktičnih smjernica koje će podržati prevenciju i otkrivanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki.

Poseban fokus biće na jačanju stručnih kapaciteta institucija uključenih u sistem javnih nabavki, kroz ciljane obuke i programe izgradnje kapaciteta usmjerene na unapređenje planiranja nabavki, izradu tehničkih specifikacija i upravljanje ugovorima. Istovremeno, unaprijeđićće se operativna efikasnost sistema

pravne zaštite kroz jačanje administrativnih kapaciteta Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i dalju digitalizaciju procesa upravljanja predmetima.

Nakon 2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na konsolidaciju funkcionalnosti digitalne infrastrukture javnih nabavki i dalje jačanje profesionalizacije ove oblasti u svim institucijama javnog sektora. Kontinuirano unapređenje analitičkih alata, mehanizama integriteta i institucionalnih kapaciteta doprinijeće većoj transparentnosti, konkurentnosti i efikasnosti postupaka javnih nabavki, kao i dugoročnoj stabilnosti i usklađenosti sistema sa standardima EU.

## **OPERATIVNI CILJ 2.3**

### ***Konzistentna i efektivna primjena sistema kontrole državne pomoći u skladu sa pravnom tekovinom EU***

#### **Indikator učinka**

#### ***Udio prijavljenih i usklađenih državnih pomoći prije dodjele (ex-ante kontrola), u odnosu na ukupan broj dodijeljenih državnih pomoći***

Ovaj indikator mjeri udio mjera državne pomoći koje su prijavljene i ocijenjene sa aspekta usklađenosti sa pravilima o državnoj pomoći prije njihovog dodjeljivanja. On odražava efikasnost sistema ex ante kontrole i stepen u kojem se nacionalne procedure u oblasti državne pomoći sprovode u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije (acquis) u ovoj oblasti.

Veći udio prijavljenih i usklađenih mjera ukazuje na viši nivo usklađenosti sa regulatornim okvirom, smanjuje rizik od dodjele nedozvoljene ili neusklađene državne pomoći i doprinosi usklađivanju Crne Gore sa zahtjevima Evropske unije u oblasti kontrole državne pomoći.

Početna vrijednost (2026): 60–70%

Prelazna vrijednost (2028): 75–85%

Ciljana vrijednost (2031): 90–95%

#### **Aktivnosti i faze reforme**

U periodu 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na jačanje praktičnog funkcionisanja sistema kontrole državne pomoći, sa posebnim fokusom na unapređenje analitičkih alata i institucionalnih kapaciteta za dosljednu primjenu pravila EU u ovoj oblasti.

Prioritetne mjere obuhvatiće uspostavljanje strukturiranog mehanizma za praćenje razvoja pravne tekovine EU u oblasti državne pomoći i integraciju relevantnih promjena u nacionalni sistem kroz postojeće okvire koordinacije procesa pristupanja EU. Na taj način obezbijediće se pravovremeno usklađivanje nacionalnih procedura sa promjenama u zahtjevima EU.

Paralelno, biće razvijena i uvedena metodologija za evaluaciju efekata dodijeljene državne pomoći, koja će omogućiti sistematičniju procjenu efikasnosti i ekonomskog uticaja mjera državne pomoći i podržati donošenje odluka zasnovano na dokazima.

Dalje aktivnosti biće usmjerene na jačanje stručnih kapaciteta institucija uključenih u sistem kontrole državne pomoći, uključujući centralne organe i davaoce državne pomoći, kroz specijalizovane programe obuke i razvoj praktičnih metodoloških smjernica za ocjenu i evaluaciju mjera državne pomoći.

Nakon 2028. godine, reformski naponi biće usmjereni na konsolidaciju dosljedne primjene pravila o državnoj pomoći i dalje jačanje institucionalnih i analitičkih kapaciteta. Kontinuirano praćenje razvoja pravne tekovine EU i redovno ažuriranje nacionalnih procedura i metodoloških alata obezbijediće trajnu

usklađenost sa zahtjevima EU. Jačanje saradnje između institucija i kontinuirani profesionalni razvoj doprinijeće stabilnosti, predvidljivosti i efikasnosti sistema kontrole državne pomoći.

### **III.3. STUB 3: RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE**

#### **OPERATIVNI CILJ 3.1**

##### *Implementacija obračunskog računovodstva u javnom sektoru*

##### **Indikator učinka**

##### *Udio entiteta javnog sektora koji pripremaju finansijske izvještaje u skladu sa nacionalnom računovodstvenom regulativom*

Ovaj indikator mjeri udio subjekata javnog sektora koji pripremaju finansijske izvještaje u skladu sa nacionalnim propisima o računovodstvu u javnom sektoru zasnovanim na principu obrčunskog računovodstva. On odražava napredak u primjeni obračunskog računovodstva u javnom sektoru i postepeno proširenje okvira finansijskog izvještavanja na subjekte klasifikovane u sektor javne uprave u skladu sa ESA metodologijom. Veći udio subjekata koji primjenjuju ovaj okvir ukazuje na viši nivo usklađenosti sa računovodstvenim propisima i doprinosi sveobuhvatnijem, transparentnijem i pouzdanijem finansijskom izvještavanju u javnom sektoru.

Početna vrijednost (2026): 0%

Prelazna vrijednost (2028): 0%

Ciljana vrijednost (2031): 50%

##### **Aktivnosti i faze reforme**

Tokom perioda 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na završetak implementacije obračunskog računovodstva u javnom sektoru, uključujući razvoj i uvođenje informacionog sistema za računovodstvo, kao i uspostavljanje pratećih rješenja za izvještavanje, koja podržavaju prelazak sa gotovinskog na obračunski princip.

Prioritetne mjere obuhvatiće finalizaciju preostalog pravnog okvira, posebno usvajanje pravilnika koji se odnosi na usaglašavanje obuhvata javnog sektora, kao i završetak razvoja i implementacije novog informacionog sistema za računovodstvo, uključujući testiranje i postepeno uvođenje kod subjekata javnog sektora.

Značajan dio reforme biće usmjeren na jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Programi obuke i sertifikacije za računovođe u javnom sektoru biće prošireni kako bi se obezbijedila dostupnost kvalifikovanih kadrova, dok će institucije javnog sektora postepeno prilagođavati interne procedure, računovodstvene prakse i procese finansijskog izvještavanja zahtjevima obračunskog računovodstva.

Nakon 2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na konsolidaciju primjene obračunskog računovodstva u svim subjektima javnog sektora i obezbjeđivanje pune upotrebe informacionog sistema za računovodstvo. Dalji naponi biće usmjereni na unapređenje kvaliteta i dosljednosti finansijskog izvještavanja, kao i povećanje upotrebe obračunskih informacija u fiskalnom planiranju, upravljanju imovinom i obavezama i procesima donošenja odluka, uz kontinuirani profesionalni razvoj radi obezbjeđivanja održivosti reforme.

## **OPERATIVNI CILJ 3.2**

### ***Unaprijeđenje upravljanja državnom imovinom i katastrom***

#### **Indikatori učinka**

##### ***1. Udio entiteta javnog sektora koji koriste sistem za evidentiranje državne imovine***

Ovaj indikator mjeri udio subjekata javnog sektora koji koriste sistem za evidenciju državne imovine i dostavljaju podatke u Registar državne imovine. On odražava napredak u uspostavljanju sveobuhvatnog i jedinstvenog sistema za evidentiranje i upravljanje državnom imovinom. Veći udio subjekata koji učestvuju u sistemu doprinosi potpunijim, pouzdanijim i transparentnijim informacijama o državnoj imovini i podržava efikasnije upravljanje javnom imovinom.

Početna vrijednost (2026): 0%

Prelazna vrijednost (2028): 10%

Ciljana vrijednost (2031): 100%

##### ***2. Stepen unaprijeđenja katastarskog informacionog sistema***

Ovaj indikator mjeri napredak u razvoju i modernizaciji katastarskog informacionog sistema. On odražava unapređenja u funkcionalnosti, dostupnosti i upotrebljivosti katastarskih usluga i informacija. Viši nivo razvijenosti sistema doprinosi efikasnijem upravljanju katastarskim podacima, unapređenju pružanja usluga i većoj dostupnosti informacija za javne institucije, privredne subjekte i građane.

Početna vrijednost (2026): 30%

Prelazna vrijednost (2028): 50%

Ciljana vrijednost (2031): 70%

#### **Aktivnosti i faze reforme**

Tokom perioda 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na uspostavljanje funkcionalnog i integrisanog sistema za upravljanje nefinansijskom državnom imovinom kroz operativnu primjenu Registra državne imovine i jačanje katastarskog informacionog sistema.

Prioritetne mjere obuhvatiće razvoj i implementaciju Registra državne imovine, uz obezbjeđivanje njegove interoperabilnosti sa katastrom nepokretnosti i omogućavanje automatizovane razmjene podataka između nadležnih institucija. Poseban fokus biće na obezbjeđivanju da institucije centralne vlasti sistematski dostavljaju potpune, tačne i pravovremene podatke u skladu sa utvrđenim obavezama izvještavanja.

Istovremeno, aktivnosti će biti usmjerene na unapređenje korišćenja i upotrebljivosti katastarskih podataka kroz razvoj digitalnih servisa, uključujući elektronsko podnošenje dokumentacije, direktan pristup katastarskim evidencijama za ovlašćene korisnike i proširenje e-usluga za institucije i eksterne korisnike. Ove mjere doprinijeće efikasnijim administrativnim procedurama i boljoj dostupnosti informacija o imovini.

Reforma će takođe obuhvatiti jačanje regulatornog okvira za upravljanje državnom imovinom, uključujući uvođenje jasnijih obaveza izvještavanja, mehanizama odgovornosti i preciziranje nadležnosti imenovanih službenika u institucijama zaduženim za upravljanje podacima o imovini.

Paralelno, aktivnosti će biti usmjerene na jačanje institucionalnih kapaciteta, uključujući obuke zaposlenih koji su odgovorni za upravljanje imovinom i izvještavanje, kao i uspostavljanje standardizovanih procedura za unos, validaciju i ažuriranje podataka.

Nakon 2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na konsolidaciju Registra državne imovine i katastra nepokretnosti, kao integrisanih alata za upravljanje, uz obezbjeđivanje kvaliteta, dosljednosti i

redovnog ažuriranja podataka o imovini u svim institucijama. Veći fokus biće stavljen na korišćenje objedinjenih podataka o imovini za procjenu vrijednosti, strateško upravljanje imovinom i fiskalno planiranje, čime će se dodatno ojačati uloga nefinansijske imovine u upravljanju javnim finansijama i dugoročnoj fiskalnoj održivosti.

### **OPRATIVNI CILJ 3.3**

#### ***Poboljšana transparentnost i javna dostupnost budžetskih informacija***

##### **Indikator učinka**

##### ***Broj modula za izvještavanje o izvršenju budžeta koji su operativni unutar platforme “Budžet za građane”***

Ovaj indikator mjeri dostupnost informacija o izvršenju budžeta putem platforme Budžet za građane. On odražava napredak u unapređenju transparentnosti i javne dostupnosti informacija o korišćenju javnih sredstava. Povećanje broja funkcionalnih modula za izvještavanje o izvršenju budžeta proširuje obim informacija dostupnih građanima i drugim zainteresovanim stranama, čime se jačaju transparentnost, odgovornost i razumijevanje procesa izvršenja budžeta od strane javnosti.

Početna vrijednost (2026): 0

Prelazna vrijednost (2028): 1

Ciljana vrijednost (2031): 4

##### **Aktivnosti i faze reforme**

Tokom perioda 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na uspostavljanje osnovne digitalne infrastrukture za transparentno i korisnički orijentisano predstavljanje budžetskih informacija kroz razvoj modularne web platforme „Budžet za građane“.

Prioritetne mjere obuhvatiće sprovođenje postupka javne nabavke i razvoj portala „Budžet za građane“, kao i uvođenje funkcionalnosti za automatizovanu razmjenu podataka kroz unapređenje Informacionog sistema za upravljanje budžetom i uspostavljanje servisa zasnovanih na standardizovanim API endpointima. Ove mjere omogućiće pravovremenije i dosljednije objavljivanje podataka o izvršenju budžeta i smanjće zavisnost od suvišnih procesa izvještavanja.

Početna faza biće usmjerena na uspostavljanje osnovnih modula za izvještavanje, uključujući ključne informacije o izvršenju budžeta, kao i obezbjeđivanje javnog pristupa platformi. Posebna pažnja biće posvećena unaprijeđenju jasnoće i upotrebljivosti objavljenih informacija kako bi budžetski podaci bili pristupačniji širokom krugu korisnika.

Nakon 2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na proširenje i konsolidaciju funkcionalnosti sistema digitalne transparentnosti. To će uključivati razvoj dodatnih modula za izvještavanje, postepeno uvođenje podataka na nivou programa i detaljnijih podataka o izvršenju, kao i proširenje skupova podataka sa visokim stepenom semantičke interoperabilnosti i analitičkih alata prilagođenih korisnicima.

U ovoj fazi, biće nastavljena integracija alata za budžetsku transparentnost sa drugim informacionim sistemima upravljanja javnim finansijama. Posebno će se razvijati sinergija sa digitalnim platformama za upravljanje javnim investicijama, kako bi se obezbijedile sveobuhvatnije i dostupnije informacije o planiranju i realizaciji javnih investicija.

Vremenom se očekuje da platforma „Budžet za građane“ postane centralni alat za transparentnost javnih finansija, koji doprinosi većoj odgovornosti, boljem razumijevanju budžeta od strane javnosti i aktivnijem učešću zasnovanom na relevantnim podacima u kreiranju fiskalne politike.

## **OPERATIVNI CILJ 3.4**

### *Uspostavljanje sistema praćenja programa EU*

#### **Indikator učinka**

##### *Stepen razvoja informacionog sistema za upravljanje i monitoring projekata (MISS ME)*

Ovaj indikator mjeri napredak u razvoju i operacionalizaciji Upravljačkog informacionog sistema za upravljanje i praćenje programa financiranih iz fondova Evropske unije (MISS ME). On odražava kapacitet sistema da podrži prikupljanje, obradu i izvještavanje o podacima neophodnim za upravljanje i praćenje programa financiranih iz fondova Evropske unije.

Viši nivo razvijenosti sistema doprinosi efikasnijem praćenju programa, boljoj dostupnosti informacija za donošenje odluka i jačem nadzoru nad sprovođenjem intervencija financiranih iz fondova Evropske unije.

Osnovna vrijednost (2026): 30%

Prelazni cilj (2028): 80%

Ciljna vrijednost (2031): 100%

#### **Aktivnosti i faze reforme**

Tokom perioda 2027–2028, reformske aktivnosti biće usmjerene na razvoj i uspostavljanje informacionog sistema za upravljanje (MISS ME) kao centralnog alata za praćenje EU programa, uključujući njegov dizajn, javnu nabavku, razvoj i početnu implementaciju.

Prioritetne mjere obuhvatiće završetak analize potreba i tehničkih specifikacija, sprovođenje postupaka javnih nabavki, kao i razvoj i implementaciju MISS-a. Posebna pažnja biće posvećena obezbjeđivanju interoperabilnosti sa postojećim sistemima i omogućavanju integracije podataka između institucija i različitih vrsta EU fondova.

Paralelno, aktivnosti će biti usmjerene na obezbjeđivanje efikasne upotrebe MISS-a, uključujući obuku zaposlenih u relevantnim institucijama i uspostavljanje dosljednih procedura za unos podataka, praćenje i izvještavanje putem sistema.

Tokom faze razvoja obezbijediće se usklađenost funkcionalnosti sistema sa zahtjevima Evropske unije, uzimajući u obzir razvoj regulatornog okvira za programski period nakon 2028. godine.

Nakon 2028. godine, reformske aktivnosti biće usmjerene na konsolidaciju operativne primjene MISS-a i proširenje njegovih funkcionalnosti. To će uključivati unaprijeđenje integracije podataka, jačanje kapaciteta za izvještavanje i obezbjeđivanje potpune usklađenosti sa standardima EU za praćenje i izvještavanje.

Vremenom se očekuje da MISS postane centralni alat za upravljanje informacijama o EU fondovima, koji doprinosi boljoj koordinaciji između institucija, većoj transparentnosti i jačanju analitičke osnove za donošenje odluka u vezi sa programima financiranim iz sredstava Evropske unije.

## III.4. STUB 4: EFIKASNA FINANSIJSKA KONTROLA

### OPERATIVNI CILJ 4.1

#### *Unapređenje upravljanja, unutrašnje kontrole i unutrašnja revizije u javnom sektoru*

##### **Indikatori učinka**

#### ***1. Udio ministarstva koja, radi efikasnije realizacije utvrđenih ciljeva, delegiraju ovlaštenja za donošenje odluka i upravljanje resursima***

Ovaj indikator mjeri stepen u kojem su ministarstva efektivno delegirala odgovornosti za donošenje odluka i upravljanje resursima u skladu sa principima rukovodne odgovornosti. On odražava nivo na kojem se odgovornost za internu kontrolu i upravljanje resursima ostvaruje na nivou resornih ministarstava, umjesto da bude koncentrisana u centralnim strukturama. Veći udio ministarstava koja primjenjuju delegirane odgovornosti za upravljanje ukazuje na napredak ka efikasnijem i odgovornijem sistemu upravljanja u javnom sektoru.

Počtna vrijednost (2026): 60%

Prelazna vrijednost (2028): 85%

Ciljana vrijednost (2031): 95%

#### ***2. Udio preporuka unutrašnje revizije koje se odnose na unaprijeđenje unutrašnjih kontrola i ostvarivanje vrijednosti za novac***

Ovaj indikator mjeri udio preporuka interne revizije koje su usmjerene na jačanje sistema internih kontrola i unapređenje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti korišćenja javnih sredstava (value for money). On odražava stepen u kojem aktivnosti interne revizije doprinose unapređenju upravljanja, efikasnosti i efektivnosti rada institucija, umjesto da budu usmjerene isključivo na pitanja usklađenosti sa propisima. Veći udio ovakvih preporuka ukazuje na zreliju i strateški usmjerenu funkciju interne revizije koja podržava bolje upravljanje i ostvarivanje rezultata u institucijama javnog sektora.

Počtna vrijednost (2026): 40%

Prelazna vrijednost (2028): 44%

Ciljana vrijednost (2031): 48%

##### **Aktivnosti i faze reformi**

U periodu 2027–2028. godine, fokus reformi u oblasti upravljanja, unutrašnjih kontrola i unutrašnje revizije u javnom sektoru, će biti na unaprijeđenju upravljačke odgovornosti, integraciju upravljanja rizicima u procese upravljanja i poboljšanje operativne efikasnosti unutrašnje revizije.

Reforma će podržati dalji razvoj praksi upravljačke odgovornosti, uključujući delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka i upravljanje resursima, postepeno uvođenje upravljanja rizicima u sve procese u odabranim pilot-institucijama, kao i jačanje kapaciteta rukovodilaca i nadležnih zaposlenih u subjektima javnog sektora, uključujući i privredna društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.

Prioritetne aktivnosti uključuju uspostavljanje IT rješenja, radi pouzdanijeg praćenja implementacije i razvoja ovog sistema. Samim tim, stvorice se uslovi za analitičku procjenu praksi upravljanja i unutrašnje kontrole u subjektima javnog sektora i kreirati osnova za dalji razvoj PIFC okvira.

U cilju daljeg unapređenja funkcije unutrašnje revizije u javnom sektoru planirano je jačanje administrativnih kapaciteta jedinica za unutrašnju reviziju odnosno povećanje broja unutrašnjih revizora, kao i unapređenje kompetencija kroz kontinuirano sprovođenje obuka i programa profesionalnog razvoja

svih sertifikovanih unutrašnjih revizora u javnom sektoru. Takođe, neophodno je jačanje produktivnosti unutrašnjih revizora u smislu povećanja broja obavljenih revizorskih angažmana, kao i jačanje znanja i vještina unutrašnjih revizora naročito za obavljanje ocjena kvaliteta rada, kao i unapređenje vještina za korišćenje analitike podataka. Planirano je i preduzimanje određenih aktivnosti u cilju pomoći unutrašnjim revizorima u pripremi metodologija za rad unutrašnje revizije u skladu sa zahtjevima novih Globalnih standarda unutrašnje revizije odnosno zahtjeva novog Zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru.

## **OPERATIVNI CILJ 4.2**

### ***Jačanje uticaja eksterne revizije na upravljanje javnim sredstvima***

#### **Indikator učinka**

Ovaj indikator mjeri stepen u kojem subjekti revizije sprovode preporuke koje izdaje Državna revizorska institucija, na osnovu naknadnih procjena (follow-up). On odražava efektivnost i praktični uticaj eksterne revizije na unapređenje upravljanja javnim sredstvima, sistema upravljanja i mehanizama odgovornosti. Veći udio sprovedenih preporuka ukazuje na to da se nalazi revizije pretvaraju u korektivne akcije i institucionalna unapređenja subjekata revizije.

#### ***Udio kontrole realizacije preporuka DRI***

Osnovni nivo (2026): 51,07%

Cilj za tranzicioni period (2028): 55%

Cilj (2031): 60%

#### **Aktivnosti i faze reforme**

Tokom perioda 2027–2028, reforme će se fokusirati na jačanje institucionalnog okvira i planiranja revizorskih aktivnosti Državne revizorske institucije, uključujući izmjene i dopune Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, pripremu i implementaciju srednjoročnih strateških i revizorskih planova, kao i poboljšanje vidljivosti i komunikacije nalaza revizije.

Prioritetne aktivnosti uključuju jačanje pravnog okvira koji podržava funkcionisanje i nezavisnost Državne revizorske institucije, dalji razvoj strateškog i srednjoročnog planiranja revizorskih aktivnosti, te jačanje planiranja revizija zasnovanih na procjeni rizika i odabira revizija. Ove mjere će omogućiti efikasniju organizaciju i prioritizaciju revizorskog rada.

Istovremeno, poseban fokus biće na poboljšanju komunikacije i vidljivosti nalaza i preporuka revizije, uključujući proaktivniju diseminaciju revizorskih rezultata. Jačanje komunikacije se očekuje da doprinese većoj svijesti o nalazima revizije i podrži poboljšanu implementaciju revizorskih preporuka od strane subjekata revizije.

Nakon 2028. godine, reforme će se fokusirati na konsolidaciju institucionalnih i poboljšanja i unapređenja planiranja, uvedenih u početnoj fazi i osiguranje njihove održive primjene. Kontinuirano jačanje institucionalnog okvira, planiranja revizija zasnovanog na riziku i komunikacije nalaza revizije podržaće dugoročnu efikasnost eksterne revizije i učvrstiti njenu ulogu u unapređenju transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u upravljanju javnim sredstvima.

## **OPERATIVNI CILJ 4.4**

### ***Jačanje efikasnosti AFCOS sistema u zaštiti finansijskih interesa Evropske unije***

#### **Indikatori učinka**

#### ***Udio nepravilnosti prijavljenih AFCOS-u i prosljeđenih OLAF-u u propisanim rokovima***

Ovaj indikator mjeri udio identifikovanih nepravilnosti koje se prijavljuju AFCOS-u i dostavljaju OLAF-u u propisanim rokovima. On odražava efikasnost nacionalnog sistema za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, naročito kapacitet nadležnih institucija da pravovremeno otkrivaju, prijavljuju i razmjenjuju informacije o nepravilnostima. Veći udio blagovremeno prijavljenih nepravilnosti ukazuje na viši nivo usklađenosti sa zahtjevima za izvještavanje, efikasniju koordinaciju unutar AFCOS sistema i unaprijeđenu zaštitu finansijskih interesa Evropske unije.

Polazna vrijednost (2026): 50%

Prelazni cilj (2028): 60%

Cilj (2031): 70%

#### **Ključne aktivnosti i faziranje reformi**

Tokom perioda 2027–2028, reformski napori će se fokusirati na završetak pravnog i institucionalnog okvira neophodnog za efikasno funkcionisanje AFCOS sistema, jačanje koordinacije među institucijama uključenim u zaštitu finansijskih interesa Evropske unije, kao i uspostavljanje strateškog komunikacionog okvira za povećanje svijesti o dosljednoj primjeni mjera protiv prevara.

Prioritetne aktivnosti će uključivati donošenje preostalih pravnih akata koji regulišu zaštitu finansijskih interesa EU, uspostavljanje i jačanje mehanizama koordinacije unutar AFCOS sistema, te dalji razvoj operativnih procedura za prijavu i upravljanje nepravilnostima i prevarama.

Paralelno, napori će se fokusirati na jačanje operativnih alata i analitičkih kapaciteta, uključujući razvoj alata za analizu rizika, unaprijeđenje procedura za prijavu i upravljanje nepravilnostima, jačanje saradnje sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF) i razvoj metodologija izvještavanja o nepravilnostima i prevarama u vezi sa novim finansijskim instrumentima EU, kao što je Instrument za reformu i rast.

Posebna pažnja biće posvećena jačanju profesionalnih kompetencija zaposlenih uključenih u AFCOS sistemu, kroz obuke, razmjenu znanja i saradnju sa relevantnim nacionalnim i međunarodnim institucijama. Ove mjere će podržati dosljednu primjenu procedura i poboljšati kapacitet sistema za prevenciju, otkrivanje i upravljanje nepravilnostima i prevarama.

Nakon 2028, reformski napori će se fokusirati na konsolidaciju uspostavljenog pravnog i institucionalnog okvira i osiguranje njegove održive primjene. Kontinuirano jačanje koordinacije, operativnih procedura i institucionalnih kapaciteta podržaće dugoročnu efikasnost AFCOS sistema i njegov doprinos zaštiti finansijskih interesa Evropske unije.

## **OPERATIVNI CILJ 4.4**

**Jačanje operativnog kapaciteta budžetske inspekcije radi osiguranja efikasne kontrole korišćenja javnih sredstava**

**Indikator učinka**

*Udio izvršenih inspekcija u vezi s primljenim inicijativama rangiranim unutar određene kategorije rizika (kritičan rizik, visok rizik, srednji rizik i nizak rizik), u odnosu na ukupan broj primljenih inicijativa*

Ovaj indikator mjeri udio aktivnosti budžetske inspekcije u vezi s primljenim inicijativama rangiranim unutar određene kategorije rizika u odnosu na ukupan broj primljenih inicijativa. On odražava operativni kapacitet funkcije budžetske inspekcije da realizuje planirane nadzorne aktivnosti i obezbijedi efikasan nadzor nad korišćenjem javnih sredstava.

Veći udio realizovanih inspeksijskih nadzora doprinosi pravovremenom identifikovanju nepravilnosti, podržava preduzimanje korektivnih mjera i jača usklađenost sa pravilima i procedurama upravljanja javnim finansijama.

Početna vrijednost (2026): 30%

Prelazna vrijednost (2028): 40%

Ciljana vrijednost (2031): 60%

### **Aktivnosti i faze reformi**

Tokom perioda 2027–2028, reforme će se fokusirati na jačanje operativnog kapaciteta budžetske inspekcije, sa posebnim naglaskom na povećanje broja zaposlenih i unapređenje profesionalnih kompetencija budžetskih inspektora.

Prioritetne aktivnosti će uključivati zapošljavanje dodatnih budžetskih inspektora i razvoj specijalizovanih kompetencija potrebnih za efikasan inspeksijski nadzor, uključujući primjenu pristupa zasnovanog na procjeni rizika i relevantnih inspeksijskih metodologija.

Istovremeno, očekuje se da planirane izmjene Zakona o javnim nabavkama prošire odgovornosti i ojačaju ulogu budžetske inspekcije u sistemu javnog finansijskog upravljanja, dok će istovremeno zahtijevati dodatno jačanje kadrovskih kapaciteta i profesionalnih kompetencija budžetskih inspektora.

Nakon 2028., reforme će se fokusirati na konsolidaciju ojačanih kapaciteta i osiguranje održive implementacije inspeksijskog nadzora u skladu sa planiranjem zasnovanim na procjeni rizika. Očekuje se da ojačan operativni kapacitet doprinese efikasnijoj zaštiti javnih finansijskih interesa.

## **OPERATIVNI CILJ 4.5**

*Jačanje revizije sredstava EU koju sprovodi Revizorsko tijelo*

**Indikator učinka**

*Udio preporuka iz revizija EU fondova sprovedenih od strane revidiranih subjekata, na osnovu naknadnih procjena Revizorskog tijela*

Ovaj indikator mjeri efektivnost i uticaj rada Revizorskog tijela u oblasti fondova Evropske unije. Veći udio preporuka koje su subjekti revizije sproveli, a što je potvrđeno kroz naknadne procjene (follow-up),

ukazuje na to da se nalazi revizije efikasno adresiraju i da revizorske aktivnosti doprinose unapređenju sistema upravljanja i kontrole fondova Evropske unije.

Polazna vrijednost (2026): 40%

Prelazna vrijednost (2028): 60%

Ciljana vrijednost (2031): 75%

### **Aktivnosti i faze reformi**

Tokom perioda 2027–2028, reforme će se fokusirati na jačanje profesionalnih i institucionalnih kapaciteta Revizorskog tijela kako bi se odgovorilo na rastuću složenost revizija vezanih za programe finansirane iz sredstava EU.

Prioritetne aktivnosti uključivaće specijalizovanu obuku revizora u oblasti tematskih i revizija učinka, kao i razvoj kapaciteta vezanih za zatvaranje IPA II programa i sprovođenje revizija u okviru IPA III i drugih novih finansijskih instrumenata EU, uključujući revizije vezane za nove finansijske instrumente EU poput Instrumenta za reformu i rast. Ove mjere će podržati razvoj specijalizovanih stručnih kompetencija potrebnih za efektivnu reviziju EU sredstava i doprinijeti održavanju kvaliteta i pouzdanosti revizorskog rada u skladu sa međunarodno priznatim revizorskim standardima.

Istovremeno, reforme će podržati jačanje internog prenosa znanja i održiv razvoj profesionalnih kompetencija potrebnih za sve složenije revizorske odgovornosti u oblasti EU sredstava.

Nakon 2028, reforme će se fokusirati na konsolidaciju kapaciteta razvijenih tokom inicijalne faze i osiguranje održive primjene naprednih revizorskih metodologija i kompetencija potrebnih za reviziju EU sredstava u kontekstu dalje integracije Crne Gore u Evropsku uniju.

## **IV. IMPLEMENTACIONI ARANŽMANI**

### **IV.1. FINANSIRANJE**

Implementacija Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2027–2031. godine usklađena je sa srednjoročnim budžetskim okvirom, godišnjim zakonima o budžetu i odlukama o zaduživanju. Akcioni plan za period 2027–2028 definiše procijenjena finansijska sredstva potrebna za realizaciju planiranih aktivnosti.

Za aktivnosti koje se finansiraju iz budžeta resornih ministarstava i drugih nadležnih institucija, sredstva će biti obezbijeđena u okviru budžetskih alokacija. Pored toga, finansiranje će biti podržano kroz opšte budžetske prihode, EU fondove, kredite i donacije.

Ukupna sredstva potrebna za realizaciju Akcionog plana 2027–2028. godine procjenjuju se na najmanje 19 miliona eura. Najveći dio sredstava opredijeljen je za Stub II (izvršenje budžeta), što odražava potrebu za značajnim ulaganjima u informacione sisteme, procijenjenim na oko 11 miliona eura. Stub III (računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje) takođe zahtijeva značajna ulaganja, posebno za razvoj digitalnih sistema, u iznosu od oko 6,7 miliona eura u istom periodu.

Dodatna finansijska podrška očekuje se iz eksternih donatorskih izvora, kao dopuna sredstvima iz nacionalnog budžeta.

Finansijske procjene predstavljene u Akcionom planu su indikativne i odražavaju najbolje dostupne informacije u trenutku pripreme Programa. Alokacija sredstava za pojedinačne aktivnosti biće preispitivana i ažurirana kroz godišnje procese pripreme budžeta i srednjoročnog fiskalnog planiranja. Sprovođenje

aktivnosti koje zahtijevaju dodatna finansijska sredstva zavisice od raspoloživosti nacionalnih i eksternih finansijskih resursa i biće realizovano u skladu sa fiskalnim okvirom i budžetskim prioritetima Crne Gore.

## **IV.2. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE**

Implementacija Programa reforme upravljanja javnim finansijama podržana je uspostavljenom strukturom za koordinaciju i praćenje, koja omogućava jasnu podjelu odgovornosti, efikasan nadzor i pravovremeno donošenje odluka. Centralno koordinaciono tijelo je Radna grupa za praćenje realizacije PFM Programa, uspostavljena odlukom Vlade i koordinisana od strane Ministarstva finansija.

Radna grupa je strukturisana oko četiri tematska radna tima koji odgovaraju četiri stuba Programa: fiskalni okvir i planiranje budžeta; izvršenje budžeta; računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje; i efikasna finansijska kontrola. Svaki radni tim okuplja predstavnike relevantnih institucija nadležnih za sprovođenje reformi u okviru odgovarajućeg stuba, čime se obezbjeđuje međuinstitucionalna koordinacija i sektorsko vlasništvo nad reformama.

Praćenje realizacije Programa zasnivaće se na okviru operativnih ciljeva i indikatora definisanih u ovom Programu i odgovarajućim akcionim planovima. Napredak će se ocjenjivati kroz ostvarivanje ciljnih vrijednosti indikatora, sprovođenje planiranih aktivnosti i periodične preglede učinka reformi. Posebna pažnja biće posvećena praćenju napretka ka ostvarivanju očekivanih uticaja i indikatora ishoda definisanih u okviru svakog operativnog cilja.

Praćenje i evaluacija sprovode se kontinuirano, uključujući polugodišnje i godišnje izvještaje o napretku, kao i srednjoročnu i završnu evaluaciju Programa. Tematski radni timovi će pratiti napredak u okviru svojih nadležnih oblasti i izvještavati Radnu grupu za praćenje realizacije PFM Programa, dok će Ministarstvo finansija objedinjavati informacije o implementaciji i pripremati izvještaje za razmatranje od strane Vlade Crne Gore i drugih relevantnih zainteresovanih strana.

Ministarstvo finansija redovno izvještava Vladu i Evropsku komisiju o implementaciji Programa. Program se može ažurirati i prilagođavati prema potrebi, uzimajući u obzir iskustva iz implementacije i promjene u regulatornom okviru..

## **IV.3. KOMUNIKACIJA SA JAVNOŠĆU**

Efikasna komunikacija predstavlja važnu komponentu uspješne implementacije reformi upravljanja javnim finansijama. Ministarstvo finansija, u saradnji sa Radnom grupom za praćenje realizacije PFM Programa, obezbijediće koordinisanu komunikaciju sa ključnim akterima i širom javnošću. Pristup komunikaciji nadovezuje se na proces uključivanja zainteresovanih strana uspostavljen tokom pripreme Programa i osiguraće kontinuirano dijeljenje informacija i transparentnost tokom njegove implementacije. Posebna pažnja posvetiće se akterima koji imaju direktan interes u pojedinim reformskim oblastima, uključujući javne institucije, jedinice lokalne samouprave, međunarodne partnere, organizacije civilnog društva, privatni sektor i širu javnost.

Program, akcioni planovi i godišnji izvještaji o implementaciji bit će objavljeni na web stranici Ministarstva finansija. Komunikacijske aktivnosti oslanjaće se na postojeće kanale, uključujući službene web stranice, odnose s medijima i društvene mreže, uz dodatne ciljane aktivnosti usmjerene na povećanje javne svijesti i razumijevanja reformi upravljanja javnim finansijama i njihovog uticaja.

Poseban komunikacioni pristup podržaće vidljivost reformi i njihovih očekivanih koristi. To uključuje organizaciju javnih događaja, distribuciju informacija putem različitih komunikacionih kanala i ciljano uključivanje zainteresovanih strana, posebno u oblastima koje su od direktnog značaja za građane i poslovni sektor.

Komunikacione aktivnosti obuhvatiće:

- internu komunikaciju, koja obezbjeđuje koordinisanu saradnju među ministarstvima i drugim javnim institucijama; i
- eksternu komunikaciju, uključujući saradnju sa jedinicama lokalne samouprave, institucijama za nadzor, međunarodnim partnerima, organizacijama civilnog društva i širom javnošću.

Kroz ove mjere, Program ima za cilj jačanje transparentnosti, podsticanje uključivanja zainteresovanih strana i podršku efikasnoj implementaciji reformi upravljanja javnim finansijama.

**STUB 1: FISKALNI OKVIR I PLANIRANJE BUDŽETA**

OPERATIVNI CILJ 1.1.		<i>Jačanje makroekonomskog predviđanja i analize fiskalne politike</i>					
Indikator		Početna vrijednost 2026.	Prelazna vrijednost 2028.		Ciljana vrijednost 2031.		
<i>Razlika između projektovanog i stvarnog BDP-a</i>		2,0%	1,8%		1,6%		
<i>Udio reformskih mjera za koje je razvijena kvantifikacija</i>		30%	80%		90%		
<i>Odstupanje između planiranih budžetskih prihoda u SBO/godišnjem planu i stvarne naplate prošle godine</i>		2,0%	1,8%		1,6%		
Aktivnosti		Pokazatelji rezultata	Nadležne institucije	Kvartal početka	Kvartal završetka	Sredstva	Izvor finansiranja
1.1.1.	<i>Obuka zaposlenih u oblasti makroekonomskog modeliranja, finansijskog programiranja i procjene uticaja</i>	<i>Broj zaposlenih u Direktoratu za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije obučeni za makroekonomsko modeliranje, finansijsko programiranje i procjenu uticaja</i>  <i>Početna vrijednost (2026): 4</i> <i>Ciljana vrijednost (2028): 6</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027.	IV Q 2028.	40.000 €	UNDP, EU
1.1.2.	<i>Razvoj dugoročnih projekcija makrofiskalnog uticaja klimatskih promjena, demografskih trendova i održivosti penzionog i zdravstvenog sistema</i>	<i>Pripremljeni dugoročni makrofiskalni scenariji koji analiziraju fiskalne rizike povezane s demografskim trendovima i klimatskim promjenama</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027.	IV Q 2028.	40.000 €	UNDP, EU
1.1.3.	<i>Uspostavljanje sistematskog metodološkog okvira za procjenu i kvantifikaciju fiskalnih efekata reformi iz Reformske agende Crne Gore.</i>	<i>Metodologija za procjenu i kvantifikaciju fiskalnih efekata reformi razvijena i formalno uvedena za analitičku upotrebu unutar Ministarstva finansija.</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027.	IV Q 2027.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.1.4.	<i>Procjena fiskalnih efekata reformi iz Reformske agende Crne Gore korištenjem makrofiskalnih i mikrosimulacijskih modela.</i>	<i>Fiskalni efekti reformi iz Reformske agende procijenjeni korištenjem makrofiskalnih i mikrosimulacijskih modela.</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027.	IV Q 2027.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

1.1.5.	<i>Priprema godišnjih procjena fiskalnih efekata reformi, investicionih projekata i dodatnih prihoda ostvarenih reformskim mjerama.</i>	<i>Pripremljena godišnja analitička procjena fiskalnih efekata reformi.</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027.	IV Q 2028.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
<b>OPERATIVNI CILJ 1.2.</b>		<b><i>Ojačan srednjoročni i programski sistem budžetiranja sa poboljšanom integracijom strateških prioriteta, troškova i informacija o učinku.</i></b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		
<i>Udio novih prijedloga politika i dodatnih zahtjeva za finansiranje procijenjenih u okviru procesa srednjoročnog budžetskog okvira (MTBF) korištenjem strukturiranih kriterija prioritizacije</i>		20-30%	60%		85-90%		
<i>Udio novih strateških dokumenata u kojima je procjena troškova izvršena u skladu sa metodologijom procjene troškova</i>		0%	40-50%		90%		
<b>Aktivnosti</b>		<b>Pokazatelji rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
1.2.1.	<i>Usvojiti Vladinu uredbu o srednjoročnom budžetskom okviru (MTBF)</i>	<i>Usvojena Vladina uredba</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	II Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.2.2.	<i>Institucionalizacija okvira za dubinsku analizu potrošnje unutar procesa pripreme budžeta</i>	<i>Metodologija dubinske analize integrisana u proces pripreme budžeta</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	donacija	OEBS Budžet CG
1.2.3.	<i>Razvoj metodološkog okvira za budžetsko označavanje održivog razvoja u okviru programskog budžeta (budget tagging) sa fokusom na rodno budžetiranje</i>	<i>Predlog metodološkog okvira (priručnik) za budžetsko označavanje budžeta za održivi razvoj sa fokusom na rodno budžetiranje</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2027	donacija	UNDP
1.2.4.	<i>Razvoj i odobrenje standardne liste jediničnih troškova za aktivnosti definirane u strateškim dokumentima.</i>	<i>Standardna lista jediničnih troškova razvijena je i formalno odobrena</i>	Ministarstvo finansija, Generalni sekretarijat Vlade	I Q 2027	III Q 2027	8,000 €	Projekat „EU4PFM“
1.2.5.	<i>Sprovođenje strukturiranog programa izgradnje kapaciteta za primjenu metodologije procjene troškova i</i>	<i>Broj službenika obučeni za primjenu metodologije procjene troškova i standardne liste jediničnih troškova</i>	Ministarstvo finansija,	III Q 2027	IV Q 2028	20,000 €	Projekat „EU4PFM“

	<i>korištenje standardne liste jediničnih troškova.</i>	<i>Početna vrijednost (2026.):0 Ciljana vrijednost (2028):50</i>	Generalni sekretarijat Vlade Vlade				
1.2.6.	<i>Pokretanje poboljšanja interoperabilnosti između ISPI-ja i BMIS-a.</i>	<i>Pripremljene funkcionalne specifikacije za interoperabilnost ISPI-BMIS-a.</i>	Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	donacija	UNDP
<b>OPERATIVNI CILJ 1.3.</b>		<b><i>Poboljšanje kvaliteta, koherentnosti i održivosti razvoja profesionalnih kapaciteta u upravljanju javnim finansijama</i></b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		
<i>Broj službenika Ministarstva finansija angažovanih kao treneri u programima obuke Nacionalne akademije za javne finansije</i>		0	10		25		
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
1.3.1.	<i>Osnivanje Nacionalne akademije za javne finansije (pravni i organizacioni okvir)</i>	<i>Pravni okvir za osnivanje Nacionalne akademije uspostavljen Nacionalna akademija osnovana</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	III Q 2027	/	Budžet CG
1.3.2.	<i>Razvoj i formalno usvajanje strukturisanog PFM okvira obuke u okviru Akademije</i>	<i>Strukturisani godišnji program obuke i okvir kurikuluma formalno odobren</i>	Ministarstvo finansija	III Q 2027	I Q 2028	donacija	Budžet CG Akademija za finansije Holandija CEF
1.3.3.	<i>Pilot implementacija strukturisanog ciklusa obuke u okviru Akademije</i>	<i>Broj učesnika iz finansijskih jedinica u javnoj upravi koji su završili programe obuke Akademije. Osnovna vrijednost (2026): 0 Cilj (2028): 120</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2028	IV Q 2028	donacija	Budžet CG Akademija za finansije Holandije CEF
<b>OPERATIVNI CILJ 1.4.</b>		<b><i>Unapređenje upravljanja javnim investicijama</i></b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		

<i>Udio kapitalnih projekata uključenih u godišnji Zakon o budžetu koji ispunjavaju formalno definisane kriterijume zrelosti <sup>1</sup></i>		50%	70%		90%		
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikatori rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
1.4.1.	<i>Uspostavljanje Informativnog sistema za upravljanje javnim investicijama (PIMIS)</i>	<i>PIMIS uspostavljen i operativan kao obavezna platforma za podnošenje i praćenje kapitalnih projekata i vođenje Registra javnih investicija.</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2027	100.000 €	Budžet CG Donacija
1.4.2.	<i>Razvoj softverske aplikacije " Mapa javnih investicija Crne Gore "</i>	<i>Javna aplikacija „Mapa javnih investicija Crne Gore“ javno pokrenuta i dostupna online.</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	I Q 2028	200.000 €	Budžet CG Donacija
1.4.3.	<i>Unapređenje kapaciteta zaposlenih u potrošačkim jedinicama u vezi sa sprovođenjem Odluke o pripremi kapitalnog budžeta</i>	<i>Broj obučeni službenika lokalne samouprave. Početna vrijednost (2026):25 Cilj (2028):50 Broj obučeni službenika u ministarstvima Početna vrijednost (2026): 15 Cilj (2028): 30</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	40.000 €	Budžet CG Donacija
1.4.4.	<i>Promovisanje korištenja javno-privatnih partnerstava (JPP)</i>	<i>Broj održanih događaja o strukturiranoj izgradnji kapaciteta ili dijalogu o politici na temu javno-privatnog partnerstva. Početna vrijednost (2026): 1 Cilj (2028): 2</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	40.000 €	Budžet CG UNDP/TAIEX /SIGMA
1.4.5.	<i>Razvoj metodoloških smjernica uz prateću obuku za pripremu portfolija kapitalnih projekata usklađenih sa klimatskom akcijom</i>	<i>Metodološke smjernice pripremljene</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	30.000 €	UNDP CEF
1.4.6.	<i>Poboljšanje upravljanja portfoliom kapitalnih projekata usklađenih sa klimatskom akcijom kao ciljem održivog</i>	<i>Sumarna tabela kapitalnih investicija povezanih s klimom uključena u</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna	Budžet CG Donacija

<sup>1</sup>Novi projekti koji prvi put postaju sastavni dio Kapitalnog budžeta, a koji imaju kompletnu projektnu dokumentaciju i za koje su riješeni imovinsko-pravni odnosi

	razvoja	godišnju dokumentaciju Zakona o budžetu.				sredstva	
<b>OPERATIVNI CILJ 1.5</b>		<b>Obezbijedena stabilnost i održivost javnog duga smanjenjem rizika refinansiranja kroz produženje prosječne ročnosti duga</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	
<i>Obezbijedena stabilnost i održivost javnog duga smanjenjem rizika refinansiranja kroz produženje prosječne ročnosti duga</i>		4,3	4,5			5,5	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
1.5.1.	<i>Jačanje analitičkih i stručnih kapaciteta zaposlenih kroz kontinuiranu obuku u oblasti upravljanja instrumentima zaduživanja i primjene analitičkih alata za identifikaciju, mjerenje i upravljanje rizicima javnog duga.</i>	<i>Broj zaposlenih koji su završili programe obuke Polazna vrijednost (2026):0 Cilj (2028): 2</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.5.2.	<i>Jačanje institucionalnih kapaciteta za upravljanje javnim dugom kroz zapošljavanje novih službenika i sprovođenje ciljanih programa obuke i profesionalnog usavršavanja.</i>	<i>Popunjenost sistematizovanih radnih mjesta u jedinici za upravljanje javnim dugom Polazna vrijednost (2026): 46,6% Cilj (2028): 60%</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	60.000 €	Budžet CG
1.5.3.	<i>Razvoj funkcionalnosti informacionog sistema za analizu portfolija javnog duga, instrumenata zaduživanja i izvještavanje.</i>	<i>Modul izvještavanja za praćenje javnog duga operativan u informacionom sistemu</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028		Budžet CG
1.5.4.	<i>Ažuriranje srednjoročne strategije upravljanja javnim dugom</i>	<i>Ažurirana srednjoročna strategija upravljanja javnim dugom</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.5.5.	<i>Diverzifikacija izvora finansiranja i sprovođenje operacija zaduživanja s ciljem smanjenja rizika refinansiranja</i>	<i>Finansijske operacije sprovedene u skladu s godišnjim planom zaduživanja i Srednjoročnom strategijom upravljanja dugom.</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

		<i>Povećan udio instrumenata finansiranja s dužim rokovima dospijeća.</i>					
<b>OPERATIVNI CILJ 1.6.</b>		<b>Unapredjenje insitucionalne spremnosti za implementaciju sopstvenih sredstava EU</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		
<i>Broj sprovedenih punih ciklusa obračuna i izvještavanja o sopstvenim sredstvima EU koji potvrđuju funkcionalnost administrativnih kapaciteta i IT rješenja u skladu sa metodologijom EU</i>		1	3		6 <sup>2</sup>		
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
1.6.1.	<i>Povećanje administrativnih kapaciteta u institucijama nadležnim za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU</i>	<i>Broj zaposlenih angažovanih na poslovima koordinacije i upravljanja sopstvenim sredstvima EU</i> <i>Početna (2026): 13</i> <i>Ciljana (2028): 27</i>	Ministarstvo finansija, Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za statistiku, Agencija za zaštitu životne sredine, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	I Q 2027	IV Q 2028	396.000,00 EUR <sup>3</sup>	Budžet CG
1.6.2.	<i>Sprovedenje obračuna i izvještavanja o sopstvenim sredstvima EU za relevantnu godinu</i>	<i>Sproveden(i) obračun(i) i izvještavanje)</i>	Ministarstvo finansija, Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za statistiku, Agencija za zaštitu životne	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

<sup>2</sup> kumulativno

<sup>3</sup> za 2027. i 2028. godinu za povećanje administrativnih kapaciteta

			sredine, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera				
1.6.3.	<i>Nadogradnja IT sistema Poreske uprave za potrebe obračuna i izvještavanja u dijelu sopstvenih sredstava EU po osnovu PDV-a</i>	<i>IT sistem nadograđen</i>	Poreska uprava	I Q 2027	II Q 2028	u ovom trenutku nije moguće predvidjeti o kojem iznosu se radi	Budžet CG
1.6.4.	<i>Razvoj registra (EPR/ambalaža) IT modula za prikupljanje i izvještavanje podataka o plastičnoj ambalaži</i>	<i>Registar/modul operativan;</i>	Agencija za zaštitu životne sredine (nosilac), uz saradnju Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i Ministarstva finansija	I Q 2027	II Q 2028	250.000 €	Budžet CG, Eko-Fond IPA III / projekti EU, podrška bilateralnih partnera
<b>OPERATIVNI CILJ 1.7.</b>		<b>Unapređenje zvanične statistike</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	
<i>Potpunost statističkih skupova podataka dostavljenih Eurostatu (udio dostavljenih potrebnih skupova podataka)</i>		60%	80%			90%	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikatori rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Resursi</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
1.7.1.	<i>Jačanje institucionalne koordinacije za implementaciju ESA metodologije i proizvodnju statistike državnih finansija .</i>	<i>Međuinstitucionalne radne grupe operativne i koordinacioni mehanizam funkcioniše u skladu sa Sporazumom o saradnji i radom Odbora koji prati implementaciju Sporazuma.</i>	Uprava za statistiku, Ministarstvo finansija,	I Q 2027	IV Q 2028	30.000€	IPA Budžet CG

			Centralna banka Crne Gore				
1.7.2.	<i>Dalje jačanje administrativnih kapaciteta za proizvodnju nedostajućih varijabli u tabelama definisanim programom za transmisiju podataka nacionalnih racuna</i>	<i>Proizvedeni novi setovi podataka iz domena različitih statističkih oblasti u skladu sa ESA metodologijom (statistika državnih finansija (GFS) i EDP procedura, finansijski računi, sektorski računi, SUT/IoT tabele, klasifikacija institucionalnih jedinica, , implementacija nove ESA metodologije).</i>	Uprava za statistiku, Ministarstvo finansija, Centralna banka Crne Gore	I Q 2027	IV Q 2028		IPA Budžet CG
1.7.3.	<i>Jačanje kapaciteta za proizvodnju zvanične statistike, posebno statistike državnih finansija (GFS), u skladu sa ESA 2010 i GFSM standardima, uključujući sprovođenje EDP procedura.</i>	<i>Broj zaposlenih fokusiranih na proizvodnju GFS statistike i EDP procedura u skladu sa ESA metodologijom. Početna vrijednost (2026): 0 Ciljana vrijednost (2028): 20</i>	Uprava za statistiku, Ministarstvo finansija, Centralna banka Crne Gore	IV Q 2027	IV Q 2028	230.000€	Budžet CG Budžet CBCG
1.7.4.	<i>Procjena i poboljšanje kvaliteta administrativnih registara koji se koriste kao izvori podataka za nacionalne račune i statistiku državnih finansija u skladu sa zahtjevima ESA-e.</i>	<i>Završene su procjene kvaliteta ključnih administrativnih registara i usvojene su preporuke za poboljšanje potpunosti, tačnosti, konzistentnosti i pravovremenosti podataka.</i>	Uprava za statistiku, Ministarstvo finansija, Centralna banka Crne Gore i ostali relevantni proizvođači podataka	I Q 2027	IV Q 2028	/	Budžet CG
<b>OPERATIVNI CILJ 1.8.</b>		<b><i>Unapređenje sistema za identifikaciju, praćenje i izvještavanje o fiskalnim rizicima koji proizilaze iz poslovanja privrednih društava u vlasništvu države</i></b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		
<i>Udio privrednih društava u većinskom vlasništvu države koja blagovremeno pripremaju i</i>		0%	50%		90%		

<i>dostavljaju Ministarstvu finansija kvartalne izvještaje o poslovanju i godišnje i višegodišnje planove za potrebe sprovođenja analize i procjene fiskalnih rizika</i>							
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
1.8.1.	<i>Uspostavljanje sistema dostavljanja godišnjih i višegodišnjih finansijskih planova privrednih društava u većinskom vlasništvu države Ministarstvu finansija do 31. decembra tekuće godine</i>	<i>Godišnje i višegodišnje planiranje uspostavljeno u skladu sa pravnim okvirom</i>	Ministarstvo finansija	IV Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.8.2.	<i>Uspostavljanje sistema redovnog kvartalnog i godišnjeg izvještavanja o poslovanju</i>	<i>Redovno kvartalno i godišnje izvještavanje o poslovanju društava u većinskom vlasništvu države uspostavljeno u skladu sa pravnim okvirom</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
1.8.3.	<i>Unapređenje metodološkog okvira i sistema ranog upozorenja za identifikaciju fiskalnih rizika u sektoru državnih preduzeća</i>	<i>Metodologija za procjenu fiskalnih rizika pripremljena</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	III Q 2027	10.000 €	Budžet CG
1.8.4.	<i>Razvoj automatizovanog informacionog sistema za prikupljanje i obradu finansijskih podataka državnih preduzeća</i>	<i>Uspostavljen informacioni sistem</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2027	200.000 €	Budžet CG Donacija
1.8.5.	<i>Jačanje institucionalnih kapaciteta Ministarstva finansija za procjenu i praćenje fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države</i>	<i>Broj angažovanih na poslovima procjene i praćenja fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države<sup>4</sup></i> <i>Početna vrijednost (2026): 4</i> <i>Ciljana vrijednost (2028): 10</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	90.000 €	Budžet CG
1.8.6.	<i>Razvoj specijalizovanog znanja za analizu fiskalnih rizika kroz organizovanje kontinuiranih stručnih obuka u oblasti analize finansijskih izvještaja i procjene fiskalnih rizika.</i>	<i>Broj organizovanih specijalizovanih obuka na sljedeće teme: finansijsko izvještavanje, analiza finansijskih izvještaja, identifikacija, procjena i</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	10.000 €	Budžet CG Donacija

<sup>4</sup> U odnosu na izmjenu Pravilnika akta o sistematizaciju

		praćenje fiskalnih rizika, revizija i sistem unutrašnje kontrole, i sl. Polazna vrijednost (2026): 1 Ciljana vrijednost (2028): 6					
<b>STUB 2: OZVRŠENJE BUDŽETA</b>							
<b>OPERATIVNI CILJ 2.1.</b>		<b>Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		
Ostvarena bruto naplata prihoda od strane Poreske uprave		1.745.898.934,82 €	1.943.229.161,93 €		2.281.820.083,04 €		
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
2.1.1.	Sprovođenje postupaka inspeksijskog nadzora na osnovu procjene rizika	Udio (%) kontrola sa utvrđenim nepravilnostima u ukupnom broju izvršenih kontrola Početna vrijednost (2026): 60% Ciljana vrijednost (2028): 80%	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.1.2.	Jačanje kapaciteta poreskih inspektora u dijelu utvrđivanja porijekla imovine i neprijavljenih prihoda	Broj izvršenih obuka za utvrđivanje porijekla imovine i neprijavljenih prihoda Početna vrijednost (2026): 0 Ciljana vrijednost (2028): 5	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG Savjet Evrope CEF
2.1.3.	Jačanje kapaciteta službenika Poreske uprave s posebnim akcentom na obaveze koje proizilaze iz pregovora za članstvo u EU u ključnim organizacionim jedinicama <sup>5</sup>	Procenat izvršenja Kadrovskog plana Početna vrijednost (2026): 65% Ciljana vrijednost (2028): 75% Broj popunjenih radnih mjesta u organizacionim jedinicama ključnim za obaveze koje proizilaze iz pregovora za članstvo u EU Početna vrijednost (2026): 6	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	804.000€	Budžet CG

<sup>5</sup> Sektor za usluge i registraciju, Sektor za informacione sisteme, Sektor za operativu u oblasti inspeksijskog nadzora, Sektor za velike poreske obveznike i Odjeljenje za međunarodnu saradnju

		<i>Ciljana vrijednost (2028):12</i>					
2.1.4.	<i>Razvoj novih programa obuke sa fokusom na upotrebu digitalnih platformi</i>	<i>Usvajanje i realizacija novog programa obuke Početna vrijednost (2026): 1 Ciljana vrijednost (2027): 3</i>	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	24.000€	Budžet CG Donacije
2.1.5.	<i>Proširenje digitalnih usluga za poreske obveznike putem novog portala Poreske uprave</i>	<i>Nove elektronske usluge uvedene na portal Poreske uprave</i>	Poreska uprava	I Q 2027	IVQ 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.1.6.	<i>Povećanje informisanosti poreskih obveznika kroz sprovođenje kontinuiranih obuka za poreske obveznike</i>	<i>Realizovane obuke organizovane u saradnji sa strukovnim udruženjima poreskih obveznika Početna vrijednost (2026): 8 Ciljana vrijednost (2028): 22</i>	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.1.7.	<i>Izrada i publikacija edukativnih materijala namijenjenih poreskim obveznicima</i>	<i>Izrađeni edukativni materijali na temu pojedinačnih važnih poreskih informacija i distribuirani poreskim obveznicima Početna vrijednost (2026): 10 Ciljana vrijednost (2028): 20</i>	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.1.8.	<i>Modernizacija komunikacije sa poreskim obveznicima pružanjem usluga odgovaranjem na postavljena pitanja u pisanoj formi i putem telefonskog kontakta</i>	<i>Poreskim obveznicima date smjernice vezane za pravilnu primjenu poreskih propisa, sa posebnim fokusom na izmjene poreske legislativne u procesu pripreme za pristupanje EU, i to: Početna vrijednost (2026): Putem kol-centra: 3000 odgovora Pisanim putem. 1000 odgovora Ciljana vrijednost (2028): Putem kol-centra: 3300 odgovora Pisanim putem. 1200 odgovora</i>	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.1.9.	<i>Proširenje sistema za skladištenje podataka i analitičkih alata za analizu rizika u svrhu praćenja poreske usklađenosti.</i>	<i>Sistem za skladištenje podataka proširen dodatnim izvorima podataka koji podržavaju analizu rizika i praćenje usklađenosti</i>	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	1.000.000 €	Zajam Svjetske Banke, Budžet CG

2.1.10	Uspostavljanje sistema e-fakture u skladu sa standardima i zakonodavstvom EU	Sistem e-fakture operativan	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	500.000 €	Zajam Svjetske Banke, Budžet CG
2.1.11	Uspostavljanje sistema za međunarodnu administrativnu saradnju u oblasti oporezivanja	Započeta razmjena informacija kroz sisteme zameđunarodnu administrativnu saradnju u oporezivanju	Poreska uprava	I Q 2027	IV Q 2028	1.080.000 € VIES: maksimum 2.000.000 €	Budžet CG
2.1.12	Implementacija carinskih IT sistema kompatibilnih sa EU (AES, ICS 2 i EMCS)	AES, ICS2 i EMCS sistemi impelmentirani i operativni	Uprava carina	I Q 2027	IV Q 2028	2.500.000€ - AES I ICS2 600.000€ EMCS Ukupno 3.100.000 €	Budžet CG, IPA Podrška Upravi carina u uspostavljanju AES, ICS2 i EMCS
2.1.13	Implementacija 11 doniranih IT sistema od strane FURS-a u carinski informacijski sistem (CIS)	Implementirani i operativni donirani IT sistemi u carinski informacijski sistem	Uprava carina	I Q 2027	IV Q 2028	3.500.000 €	Budžet CG, Donacija Republike Slovenije
2.1.14	Unapređenje kadrovskih kapaciteta u Upravi carina	Broj novozaposlenih izvršilaca u cilju jačanja kapaciteta za vršenje kontrola na granici, u mobilnim timovima i naknadnoj kontroli uvećan za 80 u 2027. i 2028. godini	Uprava carina	II Q 2027	IV Q 2028	994.000 €	Budžet CG
<b>OPERATIVNI CILJ 2.2.</b>		<b>Unaprijeđen integritet, transparentnost i efikasnost sistema javnih nabavki</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	
Prosječan broj ponuđača po postupku nabavke		3,00	3,1			3,2	
Procenat donešenih odluka na pristigle žalbe u datoj godini		94%	96%			97%	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
2.2.1.	Uvođenje funkcionalnosti automatskog otkrivanja rizika („crvene zastavice“) u elektronskom sistemu javnih nabavki (CEJN)	Funkcionalnost „crvenih zastavica“ operativna u CEJN-u.	Ministarstvo finansija	I Q 2027	III Q 2027	200.000 €	Fond za inovacije

2.2.2.	Organizacija specijalizovanih obuka za službenike u oblasti javnih nabavki	Broj održanih obuka Početna vrijednost (2026):0 Ciljana vrijednost (2028): 12	Ministarstvo finansija, Uprava za ljudske resurse	I Q 2027	IV Q 2028	6.000 €	Donacija Budžet CG
2.2.3.	Smjernice za prepoznavanje, prevenciju i sprječavanje zloupotreba u javnim nabavkama	Smjernice integriteta za procedure javnih nabvki objavljene	Ministarstvo finansija, Agencija za sprječavanje korupcije	III Q 2027	IV Q 2027	Nijesu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.2.4.	Jačanje administrativnih kapaciteta Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Broj popunjenih slobodnih radnih mjesta u okviru Stručne službe Komisije Početna vrijednost (2026):0 Ciljana vrijednost (2028): 6	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	I Q 2027	IV Q 2028	97.401,00 €	Budžet CG
2.2.5.	Nadogradnja elektronske platforme Komisije za upravljanje predmetima po žalbama u postupcima javnih nabavki	Nadograđena elektronska platforma operativna	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	II Q 2027	IV Q 2028	15.000,00 €	Budžet CG
<b>OPERATIVNI CILJ 2.3.</b>		<b>Konzistentna i efektivna primjena sistema kontrole državne pomoći u skladu sa pravnom tekovinom EU</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	
Udio prijavljenih i usklađenih državnih pomoći prije dodjele (ex-ante kontrola), u odnosu na ukupan broj dodijeljenih državnih pomoći		60-70%	75-85%			90-95%	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
2.3.1.	Praćenje izmjena EU pravne tekovine u oblasti državne pomoći i sprovođenje međuinstitucionalnih konsultacija o potrebnim izmjenama i unapređenjima zakonodavnog okvira	Broj pripremljenih izvještaja o promjenama u pravnom okviru EU o državnoj pomoći i njihovoj implementaciji u nacionalni okvir Početna vrijednost (2026):0	Ministarstvo finansija, Agencija za zaštitu konkurencije	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

		<i>Ciljana vrijednost (2028):4</i>					
2.3.2.	<i>Izrada i objavljivanje metodologije za evaluaciju efekata dodijeljene državne pomoći</i>	<i>Metodologija za evaluaciju efekata dodijeljene državne pomoći objavljena u okviru sistema kontrole državne pomoći</i>	Ministarstvo finansija, Agencija za zaštitu konkurencije	II Q 2027	II Q 2028	Nijesu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG Donacija
2.3.3.	<i>Izrada godišnjeg plana i programa specijalizovanih obuka za zaposlene u sistemu kontrole državne pomoći</i>	<i>Godišnji plan specijalizovanih obuka izrađen i usvojen</i>	Ministarstvo finansija, Agencija za zaštitu konkurencije	I Q 2027	I Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.3.4.	<i>Jačanje profesionalnih kapaciteta institucija uključenih u sistem kontrole državne pomoći kroz strukturirane specijalizovane programe obuke.</i>	<i>Broj državnih službenika iz institucija uključenih u sistem kontrole državne pomoći koji su završili specijalizovane programe obuke</i> <i>Početna vrijednost (2026):0</i> <i>Ciljana vrijednost (2028): 25</i>	Ministarstvo finansija, Agencija za zaštitu konkurencije	I Q 2027	I Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.3.5.	<i>Jačanje analitičkih kapaciteta davalaca državne pomoći kroz ciljane obuke za primjenu obrazaca za prijavu državne pomoći i evaluaciju efekata dodijeljene državne pomoći</i>	<i>Broj obuka za davanje državne pomoći za primjenu obrazaca za prijavu državne pomoći i principa evaluacije</i> <i>Početna vrijednost (2026):0</i> <i>Ciljana vrijednost (2028):5</i>	Ministarstvo finansija, Agencija za zaštitu konkurencije	II Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
2.3.6.	<i>Izrada i objavljivanje metodoloških smjernica za primjenu pravila o državnoj pomoći.</i>	<i>Metodološke smjernice za primjenu pravila o državnoj pomoći objavljene</i>	Ministarstvo finansija, Agencija za zaštitu konkurencije	II Q 2027	II Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

### STUB 3: RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

<b>OPERATIVNI CILJ 3.1.</b>	<b>Implementacija obračunskog računovodstva u javnom sektoru</b>		
<b>Indikator</b>	<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>	<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>
<i>Udio entiteta javnog sektora koji pripremaju</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>	<i>50%</i>

<i>finansijske izvještaje u skladu sa nacionalnom računovodstvenom regulativom</i>							
<b>R.br.</b>	<b>Aktivnosti</b>	<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Početak</b>	<b>Završetak</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
3.1.1.	<i>Jačanje pravnog okvira za implementaciju Zakona o računovodstvu u javnom sektoru</i>	<i>Usvojen podzakonski akt za primjenu Zakona o računovodstvu u javnom sektoru koji se odnosi na registar entiteta javnog sektora</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	III Q 2027	Nijesu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
3.1.2.	<i>Razvijen informacioni sistem za primjenu obračunskog računovodstva</i>	<i>Informacioni sistem za obračunsko računovodstvo operativan</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	1.200.000 €	Budžet CG
3.1.3.	<i>Sertifikacija računovođa u javnom sektoru</i>	<i>Broj sertifikovanih računovođa u javnom sektoru</i> <i>Početna vrijednost (2026): 220</i> <i>Ciljana vrijednost (2028): 260</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	100,000 €	Budžet CG
3.1.4.	<i>Izrada programa kontinuirane edukacije za računovođe</i>	<i>Program kontinuirane edukacije za računovođe u javnom sektoru izrađen</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	I Q 2027	20.000 €	Donacija
3.1.5.	<i>On-the-job training za primjenu novog informacionog sistema</i>	<i>Službenici obučeni za upotrebu novog sistema</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2028	IV Q 2028	100,000 €	Budžet CG Donacije/EU fondovi
3.1.6.	<i>Razvoj IT sistema finansijskog izvještavanja po modifikovanom gotovinskom principu</i>	<i>IT Sistem operativan</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	II Q 2027	20,000 €	Budžet CG
<b>OPERATIVNI CILJ 3.2</b>		<b><i>Unaprijeđenje upravljanja državnom imovinom i katastrom</i></b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		
<i>Udio entiteta javnog sektora koji koriste sistem za evidentiranje državne imovine</i>		0%	80%		100%		
<i>Stepen unaprijeđenja katastarskog informacionog sistema</i>		30%	50%		70%		
<b>Aktivnosti</b>	<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>	
3.2.1.	<i>Uspostavljanje funkcionalnog IT rješenja za upravljanje državnom imovinom</i>	<i>Informacioni sistem uspostavljen i operativan</i>	Uprava za državnu imovinu	I Q 2027	IV Q 2028	500.000 €	Budžet CG

3.2.2.	<i>Jačanje pravnog okvira kroz izmjene Zakona o državnoj imovini i relevantnih podzakonskih akata sa fokusom na izmjenu načina popisa državne imovine i izvještavanje o imovini</i>	<i>Usvojene izmjene Zakona o državnoj imovini i relevantnih podzakonskih akata</i>	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Uprava za državnu imovinu	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
3.2.3.	<i>Obuka službenika za oblast državne imovine u domenu upravljanja registrom imovine</i>	<i>Udio nadležnih državnih službenika obučениh za korišćenje Registra državne imovine. Početna vrijednost (2026):0 Ciljana vrijednost (2028): 100%</i>	Uprava za državnu imovinu	II Q 2027	IV Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
3.2.4.	<i>Uspostavljanje okvira dodjele odgovornosti za upravljanje podacima o imovini</i>	<i>Odgovornosti za upravljanje podacima o imovini dodijeljena su određenim korisnicima/službenicima</i>	Uprava za državnu imovinu	II Q 2027	IV Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
3.2.5.	<i>Razvoj metodologije za masovnu procjenu državne imovine</i>	<i>Metodologija za masovnu procjenu državne imovine usvojene kroz izmjene relevantnog regulatornog okvira</i>	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Uprava za državnu imovinu, Uprava za nekretnine	II Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
3.2.6	<i>Unapređenje katastarskog sistema</i>	<i>Unaprijeđen informacioni sistem sa uspostavljenom i operativnom platformom za direktan pristup organa katastarskom informacionom sistemu</i>	Uprava za nekretnine	I Q 2027	IV Q 2028	1.000.000€	Budžet CG Donacija

3.2.7.	Unapređenje i nadogradnja e-servisa za preuzimanje dokumentacije/podataka saglasno regulativi	Broj institucija i drugih zainteresovana lica, saglasno regulativi, koji koriste e-servise Početna vrijednost (2026): 0 Ciljana vrijednost (2028): 30%	Uprava za nekretnine	I Q 2027	IV Q 2028	100.000€	Budžet CG Donacija
3.2.8.	Unapređenje postojećih i uspostavljanje novih e usluga	Broj notarskih kancelarija i drugih zainteresovanih lica, saglasno regulativi, koji koriste e-usluge Početna vrijednost (2026): 30% Ciljana vrijednost (2028): 60%	Uprava za nekretnine	I Q 2027	IV Q 2028	100.000€	Budžet CG Donacija
3.2.9.	Obuka službenika/ca eksternih i internih korisnika desktop i web aplikacija/e-servisa	Svi korisnici desktop i web aplikacija/e-servisa su obučeni	Uprava za nekretnine	I Q 2027	IV Q 2028	80.000€	Budžet CG
<b>OPERATIVNI CILJ 3.3.</b>		<b>Poboljšana transparentnost i javna dostupnost budžetskih informacija</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	
Broj modula za izvještavanje o izvršenju budžeta koji su operativni unutar platforme Budžet za građane		0	1			4	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
3.3.1.	Završetak tenderskog postupka za nabavku portala Budžet za građane u skladu sa odobrenim tehničkim specifikacijama	Tenderski postupak finalizovan	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2027	/	Budžet CG
3.3.2.	Finalizacija nadogradnje BMIS-a u skladu sa usvojenom tehničkom specifikacijom i uspostavljanje automatizovanih servisa za razmjenu podataka (API)	API servisi dostupni za eksterne sisteme	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	15.000 €	Budžet CG
3.3.3.	Razvoj portala Budžet za građane	Portal Budžet za građane dostupa	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	100.000 €	Budžet CG
<b>OPERATIVNI CILJ 3.4.</b>		<b>Uspostavljanje sistema praćenja programa EU</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	

<i>Stepen razvoja Informatičnog sistema za upravljanje i monitoring projekata (MISS ME)</i>		30%	80%			100%	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležna institucija</b>	<b>Početak</b>	<b>Završetak</b>	<b>Potrebna sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
3.4.1.	<i>Razvoj MISS ME sistema (hardver i softver)</i>	<i>MISS ME razvijen<sup>6</sup></i>	Ministarstvo finansija Ministarstvo evropskih poslova	I Q 2027	IV Q 2028	4.000.000 €	Budžet CG Grant EU
3.4.2.	<i>Uputstvo za upotrebu za MISS ME i obuka za korisnike</i>	<i>MISS ME testiran i funkcionalan</i>	Ministarstvo finansija Ministarstvo evropskih poslova	I Q 2028	IV Q 2028	/	Budžet CG Grant EU

#### **STUB 4: EFIKASNA FINANSIJSKA KONTROLA**

<b>OPERATIVNI CILJ 4.1</b>		<i>Unapređenje upravljanja, unutrašnje kontrole i unutrašnja revizije u javnom sektoru</i>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>		<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>		
<i>Udio ministarstva koja, radi efikasnije realizacije utvrđenih ciljeva, delegiraju ovlaštenja za donošenje odluka i upravljanje resursima</i>		60%	85%		95%		
<i>Udio preporuka unutrašnje revizije koje se odnose na unaprijeđenje unutrašnjih kontrola i ostvarivanje vrijednosti za novac</i>		≈40% <sup>7</sup>	44%		48%		
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
4.1.1	<i>Uspostavljanje funkcionalnog IT rješenja za praćenje realizacije PIFC</i>	<i>Uspostavljen i operativan IT sistem</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2027	180.000 €	Instrument za reforme i rast

<sup>6</sup> Sistem funkcionalan, ali će unošenje podataka i prvi izvještaji biti mogući nakon 2028. godine

<sup>7</sup> Preliminarni podaci za 2025. godinu

4.1.2.	<i>Sprovođenje postupka sagledavanja kvaliteta upravljanja i unutrašnje kontrole u odabranim institucijama</i>	<i>Broj pripremljenih izvještaja o sagledavanju kvaliteta na godišnjem nivou</i> <i>Početna vrijednost (2026): 4</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 6</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	Nijesu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
4.1.3.	<i>Sprovođenje obuka za rukovodioce u javnom sektoru</i>	<i>Broj sprovedenih obuka</i> <i>Početna vrijednost (2026): 2</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 6</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	5 000 €	Budžet CG
4.1.4.	<i>Sprovođenje obuka za rukovodioce i zaposlene u privrednim društvima u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio u oblasti upravljanja, upravljanja rizicima i unutrašnje kontrole</i>	<i>Broj sprovedenih obuka</i> <i>Početna vrijednost (2026): 2</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 6</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	5 000 €	Budžet CG
4.1.5.	<i>Sprovođenje obuka za lica zadužena za pružanje stručne podrške za upravljanje rizicima i sprovođenje unutrašnje kontrole u oblasti upravljanja, upravljanja rizicima i unutrašnje kontrole</i>	<i>Broj sprovedenih obuka</i> <i>Početna vrijednost (2026): 2</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 6</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	5 000 €	Budžet CG
4.1.6.	<i>Procjena sprovođenja mjera upravljačke odgovornosti i priprema preporuka za dalja unapređenja</i>	<i>Izvještaj o procjeni sprovođenja mjera upravljačke odgovornosti pripremljen i Mapa puta ažurirana.</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	II Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
4.1.7.	<i>Ocjena stanja u oblasti upravljanja, unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije i davanje preporuka za unapređenje kroz Konsolidovani izvještaj o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji</i>	<i>Pripremljen Konsolidovani izvještaja o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji</i>	Ministarstvo finansija	II Q 2027	II Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
4.1.8.	<i>Realizacija i implementacija Programa sertifikacije za unutrašnjeg revizora u javnom sektoru</i>	<i>Realizovan Program sertifikacije za unutrašnjeg revizora u javnom sektoru sa javnim pozivom za minimum 15 polaznika</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	60.000 €	Budžet CG
4.1.9.	<i>Implementacija Programa profesionalnog usavršavanja sertifikovanih unutrašnjih</i>	<i>Procenat sertifikovanih raspoređenih unutrašnjih revizora koji su</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	20.000 €	Budžet CG

	<i>revizora u javnom sektoru</i>	<i>prisustvovali na najmanje tri obuke u okviru Programa profesionalnog usavršavanja sertifikovanih unutrašnjih revizora u javnom sektoru</i> <i>Početna vrijednost (2025): 77%<sup>8</sup></i> <i>Ciljana vrijednost (2028): 87%</i>					
4.1.10.	<i>Jačanje kapaciteta unutrašnjih revizora/ki u vezi pripreme Programa obezbjeđenja i unapređenja kvaliteta</i>	<i>Broj obuka unutrašnjih revizora vezano za Program obezbjeđenja i unapređenja kvaliteta</i> <i>Početna vrijednost (2026): 1</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 4</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	5.000 €	Budžet CG, Donatorski projekti
4.1.11.	<i>Uspostavljanje mehanizama za eksternu ocjenu kvaliteta unutrašnje revizije u javnom sektoru</i>	<i>Broj unutrašnjih revizora raspoređenih u timu unutrašnjih revizora za sprovođenje eksterne ocjene kvaliteta rada jedinica za unutrašnju reviziju u javnom sektoru</i> <i>Početna vrijednost (2026): 0</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 7</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	II Q 2028	10.000 €	Budžet CG, Donatorski projekti
4.1.12.	<i>Jačanje kapaciteta unutrašnjih revizora za razvoj sopstvenih metodologija za rad unutrašnje revizije</i>	<i>Broj sprovedenih obuka o razvoju sopstvenih metodologija unutrašnje revizije</i> <i>Početna vrijednost (2026): 1</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 3</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	3.000 €	Budžet CG
4.1.13.	<i>Jačanje kapaciteta unutrašnjih revizora za korišćenje analize podataka (data analytics)</i>	<i>Broj sprovedenih obuka o primjeni analize podataka prilikom obavljanja revizorskih angažmana</i> <i>Početna vrijednost (2026): 0</i> <i>Ciljana vrijednost(2028): 2</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	5.000 €	Budžet CG Donatorski projekti
4.1.14.	<i>Koordinacija rada jedinica za unutrašnju reviziju u reviziji sprovođenja reformskih mjera u okviru reformskih mjera iz Plana rasta za ZB</i>	<i>Broj sprovedenih revizija i pripremljenih konačnih revizorskih izvještaja na godišnjem nivou</i> <i>Početna vrijednost (2026): 6</i>	Ministarstvo finansija, Resorne institucije	I Q 2027	II Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

<sup>8</sup> Početna vrijednost se odnosi na prisustvo obukama tokom 2025. godine

		Ciljana vrijednost(2028): 12							
OPERATIVNI CILJ 4.2.		Jačanje uticaja eksterne revizije na upravljanje javnim sredstvima							
Indikator		Početna vrijednost 2026.	Prelazna vrijednost 2028.			Ciljana vrijednost 2031.			
Udio kontrole realizacije preporuka DRI		51,07% <sup>9</sup>	55%			60%			
Aktivnosti		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Kvartal početka	Kvartal završetka	Sredstva	Izvor finansiranja		
4.2.1.	Jačanje pravnog okvira za funkcionisanje i nezavisnost Državne revizorske institucije	Izmjene Zakona o državnoj revizorskoj instituciji usvojene	DRI	I Q 2027	III Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG		
4.2.2.	Uspostavljanje strateškog okvira razvoja Državne revizorske institucije za period 2028-2032	Izrađen Strateški plan razvoja Državne revizorske institucije za period 2028-2032	DRI	IV Q 2027	I Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG		
4.2.3	Jačanje planiranja revizije finansijskih i revizija pravilnosti za period 2028-2032.	Izrađen Srednjoročni plan finansijskih revizija i revizija pravilnosti za period 2028-2032	DRI	IV Q 2027	I Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG		
4.2.4	Unapređenje transparentnosti i javne komunikacije rezultata revizije	Udio revizorskih izvještaja distribuiranih putem zvaničnih društvenih mreža Institucije u odnosu na ukupan broj objavljenih revizorskih izvještaja godišnje  Početna vrijednost (2026): 0 Ciljana vrijednost (2028):20%	DRI	I Q 2027	IVQ 2028	7,000 €	Budžet CG		
OPERATIVNI CILJ 4.3.		Jačanje efikasnosti AFCOS sistema u zaštiti finansijskih interesa Evropske unije							
Indikator		Početna vrijednost 2026.	Prelazna vrijednost 2028.			Ciljana vrijednost 2031.			
Udio nepravilnosti prijavljenih AFCOS-u i prosljeđenih OLAF-u u propisanim rokovima		50%	60%			70%			
Aktivnosti		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Kvartal početka	Kvartal završetka	Sredstva	Izvor finansiranja		

<sup>9</sup> Preliminarni podaci za 2026. godinu

4.3.1.	<i>Razvoj Strategije za borbu protiv nepravilnosti i prevara u zaštiti finansijskih interesa Evropske unije za period 2027–2028.</i>	<i>Izrađen Akcioni plan za 2027-2028</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	II Q 2027	20.000 €	TWL Projekat “Operativno jačanje crnogorskog AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU“
4.3.2.	<i>Unapređenje pravnog okvira za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije</i>	<i>Usvojena Uredba o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije u Crnoj Gori</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	I Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
4.3.3.	<i>Jačanje kapaciteta u cilju zaštite finansijskih interesa u korišćenju EU fondova</i>	<i>Broj orgnizovanih obuka Početna vrijednost (2026):2 Ciljana vrijednost (2028):8</i>	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
4.3.4.	<i>Podizanje svijesti o značaju zaštite finansijskih interesa Evropske unije.</i>	<i>Konferencija sa svim stejholderima i medijima organizovana</i>	Ministarstvo finansija	II Q2027	IV Q2028	10.000 €	TWL Projekat “Operativno jačanje crnogorskog AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU“
4.3.5.	<i>Procjena rizika od nepravilnosti i prevara u korišćenju EU fondova</i>	<i>Sprovedena analiza rizika od nepravilnosti i prevara u skladu sa metodologijom upravljanja rizicima u oblasti nepravilnosti i prevara</i>	Ministarstvo finansija	IQ 2027	II Q2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG
4.3.6.	<i>Uspostavljanje strateškog okvira komunikacije za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije</i>	<i>Usvojiti Komunikacionu strategiju za zaštitu finansijskih interesa EU u Crnoj Gori za period 2026-2029, sa Akcionim planom</i>	Ministarstvo finansija	IQ 2027	I Q 2027	5.000 €	Budžet CG
4.3.7.	<i>Jačanje saradnje i koordinacije sa OLAF-om u zaštiti finansijskih interesa Evropske unije</i>	<i>Izrađena procedura o postupanju u slučaju posjete OLAF-ovih inspektora i saradnja nacionalnih tijela sa AFCOS</i>	Ministarstvo finansija	IQ 2027	II Q 2027	Nisu potrebna dodatna sredstva	Budžet CG

4.3.8.	<i>Razvoj izvještavanja o nepravilnostima i prevarama u korišćenju EU fondova u kontekstu instrumenta za reformu i rast</i>	<i>Izrađena Metodologija za izvještavanje o nepravilnostima i prevarama u korišćenju sredstava iz Instrumenta za reforme i rast</i>	Ministarstvo finansija	II Q2027	II Q2028	20.000 €	TWL Projekat "Operativno jačanje crnogorskog AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU"
4.3.9.	<i>Promocija zaštite finansijskih interesa Evropske unije</i>	<i>Organizovana promocija za dan Evrope</i>	Ministarstvo finansija	II Q2027	II Q 2027	3.500 €	TWL Projekat "Operativno jačanje crnogorskog AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU"
4.3.10.	<i>Jačanje kontrolnih mehanizama za otkrivanje nepravilnosti tokom terenskih provjera</i>	<i>Izrađeni priručnici i check liste</i>	Ministarstvo finansija	III Q2027	I Q 2028	15.000 €	TWL Projekat "Operativno jačanje crnogorskog AFCOS sistema u cilju zaštite finansijskih interesa EU"
4.3.11.	<i>Evaluacija implementacije Strategije za suzbijanje nepravilnosti i prevara u cilju zaštite finansijskih interesa EU (2025-28)</i>	<i>Sprovedena evaluacija</i>	Ministarstvo finansija	III Q 2028	IV Q2028	30.000 €	Donacije
<b>OPERATIVNI CILJ 4.4.</b>		<b>Jačanje operativnog kapaciteta budžetske inspekcije radi osiguranja efikasne kontrole korišćenja javnih sredstava</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	
<i>Udio izvršenih inspekcija u vezi s primljenim inicijativama rangiranim unutar određene kategorije rizika (kritičan rizik, visok rizik, srednji rizik i nizak rizik), u odnosu na ukupan broj primljenih inicijativa</i>		30%	40%			60%	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>

4.4.1.	Jačanje kadrovskih kapaciteta budžetske inspekcije	Broj popunjenih sistematizovanih radnih mjesta za budžetske inspektore Početna vrijednost (2026): 3 Ciljana vrijednost(2028): 8	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	150.000 €	Budžet CG
4.4.2.	Razvoj kadrovskih kapaciteta	Ukupan broj organizovanih specijalizovanih obuka za budžetske inspektore (radionice, seminari, studijske posjete ili konferencije) Početna vrijednost (2026): 2 Ciljana vrijednost(2028): 6	Ministarstvo finansija	I Q 2027	IV Q 2028	16,000 €	Budžet CG EU4PFM
<b>OPERATIVNI CILJ 4.5</b>		<b>Jačanje revizije sredstava EU koju sprovodi Revizorsko tijelo</b>					
<b>Indikator</b>		<b>Početna vrijednost 2026.</b>	<b>Prelazna vrijednost 2028.</b>			<b>Ciljana vrijednost 2031.</b>	
Udio preporuka iz revizija EU fondova sprovedenih od strane revidiranih subjekata, na osnovu naknadnih procjena Revizorskog tijela		40%	60%			75%	
<b>Aktivnosti</b>		<b>Indikator rezultata</b>	<b>Nadležne institucije</b>	<b>Kvartal početka</b>	<b>Kvartal završetka</b>	<b>Sredstva</b>	<b>Izvor finansiranja</b>
4.5.1.	Jačanje kapaciteta zaposlenih za vršenje tematskih revizija i revizija uspjeha	Broj održanih obuka za sprovođenje tematskih revizija i revizija uspjeha Početna vrijednost (2026):2 Ciljana vrijednost (2028):5	Revizorsko tijelo Crne Gore	I Q 2027	IV Q 2028	30.000 €	EU Projekti CEF Budžet CG TAIEX
4.5.2.	Jačanje kapaciteta zaposlenih na zatvaranju IPA II programa, kao i sprovođenju revizija iz IPA III programa, kao i revizija vezano za Plan rasta za Zapadni Balkan	Broj održanih obuka Početna vrijednost (2026):5 Ciljana vrijednost (2028):15	Revizorsko tijelo Crne Gore	I Q 2027	IV Q 2028	30.000 €	EU Projekti CEF Budžet CG TAIEX
4.5.3.	Razvoj metodologije revizije za reviziju postpristupnih fondova EU	Pripremljeni priručnici o procedurama Početna vrijednost (2026): 0 Ciljana vrijednost (2028): 2	Revizorsko tijelo Crne Gore	II Q 2028	IV Q 2028	50.000 €	EU Projekti TAIEX