



IZVJEŠTAJ O FINANSIJSKOJ PODRŠCI REFORMI JAVNE UPRAVE ZA 2024. GODINU



Ministarstvo
javne uprave

Sadržaj

1. Uvodni rezime	2
2. Uvod	3
2.1 Strateški okvir	3
2.2 Dijalog sa EU	4
3. Finansijska podrška reformi javne uprave u Crnoj Gori.....	5
3.1. Finansijska perspektiva IPA 2021-2027 (IPA III)	5
3.2 IPA III podrška reformi javne uprave	6
3.3 Modalitet i koordinacija sprovođenja SBP	7
4. Napredak u ispunjenosti indikatora za isplatu prve varijabilne tranše.....	8
4.1 Presjek stanja po indikatorima	8
1. Broj institucija sa uvedenim sistemom upravljanja kvalitetom koje su spremne za proceduru sertifikacije.....	8
2. Udio strateških dokumenata koji su uvezani sa programskim budžetima	9
3. Udio ministarstava koja delegiraju finansijsko upravljanje i internu kontrolu na viši menadžment u skladu sa relevantnom Uredbom.....	10
4. Poboljšana transparentnost javnih finansija	10
5. Prosječan broj kvalifikovanih kandidata po oglasu i konkursu	11
8. Udio kapitalnih projekata za koje postoji analiza troškova i koristi (cost-benefit analysis) izrađena u skladu sa novom metodologijom	12
5. Preporuke za unapređenje.....	12

1. Uvodni rezime

Reforma javne uprave u Crnoj Gori predstavlja ključni stub procesa pristupanja Evropskoj uniji, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim kriterijumima. Strategija reforme javne uprave 2022–2026 i Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026, usvojeni od strane Vlade Crne Gore, čine osnovu za unapređenje efikasnosti, odgovornosti i transparentnosti administracije, kao i za jačanje upravljanja javnim sredstvima.

Sprovođenje ovih reformskih procesa **finansijski je podržano iz sredstava EU kroz IPA III program, putem mehanizma sektorske budžetske podrške (SBP), u ukupnom iznosu od 16,6 miliona eura.** U 2024. godini ostvareni su ključni iskoraci, uključujući ispunjenje preduslova za isplatu prve varijabilne tranše, kao i jačanje koordinacije između nadležnih institucija. Posebna pažnja posvećena je unapređenju sistema upravljanja kvalitetom, srednjoročnog budžetskog okvira i zapošljavanju u pilot sektorima (životna sredina i socijalna politika).

U izvještajnom periodu uspostavljen je Koordinacioni tim za sprovođenje reforme javne uprave, a Savjet za reformu javne uprave, kojim predsjedava premijer Vlade Crne Gore, dodatno je osnažio strateški nadzor nad reformskim procesima. Tokom godine održani su ključni sastanci s Evropskom komisijom, uključujući i follow-up Posebne grupe za reformu javne uprave, čiji su zaključci formalno postali završna mjerila za zatvaranje Poglavlja 23.

U izvještaju se konstatuje napredak u ispunjenosti većine indikatora Sektorske budžetske podrške, posebno u oblastima upravljanja kvalitetom, transparentnosti javnih finansija i delegiranja finansijskog upravljanja. Međutim, evidentirani su i određeni izazovi, u domenu privlačenja kvalifikovanih kadrova i implementacije nove metodologije za analizu kapitalnih projekata. Izvještaj zaključuje preporukama za dalju konsolidaciju institucionalne saradnje i ubrzanje ključnih reformskih aktivnosti do kraja 2025. godine.

2. Uvod

2.1 Strateški okvir

Vladavina prava, zaštita osnovnih prava, funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave, zajedno sa ekonomskim kriterijumima, čine temelj pristupnog procesa Crne Gore Evropskoj uniji. Među ovim oblastima, reforma javne uprave ima ključnu ulogu u uspostavljanju funkcionalne, odgovorne i transparentne administracije, sposobne da u potpunosti primijeni i očuva pravnu tekovinu Evropske unije.

U tom kontekstu, Vlada Crne Gore je u decembru 2021. godine usvojila [Strategiju reforme javne uprave 2022–2026](#) (Strategija), kao krovni strateški dokument za modernizaciju javne uprave i unapređenje kvaliteta rada institucija. Strategija ima za cilj povećanje efikasnosti i odgovornosti javne uprave, razvoj sistema za mjerenje učinka i rezultata rada zaposlenih, unapređenje transparentnosti, te podsticanje inkluzivnog i participativnog kreiranja javnih politika.

Dodatno, u decembru 2022. godine usvojen je [Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026](#) (PFM), kojim su definisani reformski prioriteti u oblasti fiskalne discipline, budžetskog planiranja i efikasnog upravljanja javnim sredstvima. Cilj Programa je jačanje odgovornosti i uspostavljanje dobrog finansijskog upravljanja kroz unapređenje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korišćenju javnih resursa.

Sprovođenje Strategije reforme javne uprave i Programa upravljanja javnim finansijama podržano je kroz Instrument prepristupne pomoći (IPA III), kroz mehanizam sektorske budžetske podrške (SBP), koji je definisan Akcionim dokumentom EU za reformu javne uprave.

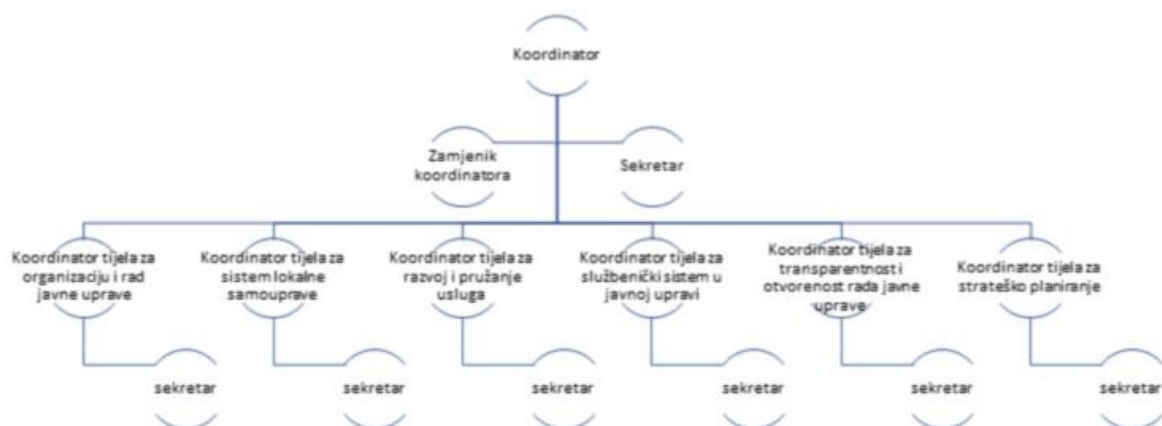
U prvom kvartalu 2025. godine usvojeni su godišnji izvještaji za 2024. godinu o implementaciji [Akcionog plana 2022-2024 Strategije reforme javne uprave 2022-2026](#) i [Izveštaj o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026](#), čime je dodatno osnaženo praćenje ostvarenih rezultata. Paralelno s ovim procesom, usvojen je i novi [Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2025–2026](#), kojim su definisani prioriteti za završnu fazu strateškog ciklusa i precizirane aktivnosti za jačanje kapaciteta javne uprave u skladu sa preporukama Evropske komisije i SIGMA-e.

U cilju unapređenja koordinacije i efikasnijeg upravljanja reformskim procesima, u julu 2024. godine formiran je Koordinacioni tim [za praćenje sprovođenja reforme javne uprave](#), kao operativno-administrativno tijelo koje funkcioniše kroz šest tematskih koordinacionih struktura, usklađenih sa strateškim ciljevima Strategije, uključujući i tijelo za sistem lokalne samouprave. Cilj formiranja ovog tijela bio je uspostavljanje organizovanijeg nadzora nad realizacijom reformi i osnaživanje procesa izvještavanja, što je doprinijelo jačanju kapaciteta državnih službenika i unapređenju međuinstitucionalne saradnje.



Izveštaj o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, u 2024. godini

Mart 2025. godine



Pored toga, ključnu stratešku i političku ulogu u praćenju i usmjeravanju reformskih procesa ima [Savjet za reformu javne uprave](#) (Savjet), kojim predsjedava premijer Vlade Crne Gore. Savjet redovno razmatra napredak u sprovođenju reformi u javnoj upravi i upravljanju javnim finansijama, a njegov rad dodatno doprinosi jačanju odgovornosti i transparentnosti u vođenju reformskog procesa. Tokom izvještajnog perioda Savjet je održao tri sjednice, a na posljednjoj, u martu 2025. godine, razmatrani su nalazi SIGMA procjene i usvojen Nacrt akcionog plana Strategije reforme javne uprave za period 2025–2026.



Na inicijativu Evropske komisije, a u saradnji sa nadležnim institucijama, **postojeći okvir sektorske budžetske podrške proširen je za 2,6 miliona eura direktne budžetske podrške** za zapošljavanje u dva pilot sektora, zaštita životne sredine i zapošljavanje i socijalna politika. Istovremeno je kroz program EU - EUIF 2024 **opredijeljeno dodatnih 3 miliona eura za komplementarnu podršku**.

Ukupna vrijednost EU podrške Crnoj Gori za reformu javne uprave i upravljanja javnim finansijama kroz IPA III nakon ovog uvećanja iznosi 16,6 miliona eura, što predstavlja snažan signal podrške procesu reformi i približavanju evropskim standardima.

2.2 Dijalog sa EU

Posebna grupa za reformu javne uprave (PAR SG) predstavlja ključnu platformu u pregovaračkom procesu između Crne Gore i Evropske komisije u oblasti reforme javne uprave. Njen glavni cilj je analiziranje stanja u javnoj upravi, identifikovanje izazova i predlaganje konkretnih mjera koje će doprinijeti usklađivanju crnogorskog sistema sa

standardima Evropske unije. Pored toga, razmatra se i stepen ispunjenosti indikatora sektorske budžetske podrške u okviru IPA III, kao dijela mehanizma finansijske pomoći za reformu javne uprave i upravljanje javnim finansijama.

Dvanaesti redovni sastanak Posebne grupe, održan 20. novembra 2024. godine u Briselu, označio je značajan iskorak u jačanju pregovaračkog dijaloga, jer je po prvi put ovaj format realizovan van Crne Gore. Sastanak je potvrda posvećenosti obje strane daljem unapređenju partnerstva u ovoj oblasti, a njegov najvažniji rezultat bilo je usvajanje novih Operativnih zaključaka, koje je Vlada Crne Gore formalno usvojila 19. decembra 2024. godine. Njihova dosljedna i pravovremena implementacija prepoznata je kao ključna za jačanje administrativnih kapaciteta i napredak Crne Gore ka članstvu u EU.



U cilju praćenja realizacije zaključaka i intenziviranja reformskog dijaloga, **10. juna 2025. godine održan je follow-up sastanak Posebne grupe** u online formatu. Neposredno nakon toga, u julu 2025. godine **sprovedena je misija Evropske komisije u Crnoj Gori, organizovana upravo zbog posebne važnosti procesa reforme javne uprave u kontekstu pristupnih pregovora**. Tokom misije su održani tematski sastanci sa predstavnicima svih nadležnih institucija sa crnogorske strane i predstavnicima Evropske komisije i Delegacije EU u Crnoj Gori. Tom prilikom dogovoreni su jasni koraci i precizirana izrada mape puta za ubrzanu implementaciju operativnih zaključaka, što je dodatno učvrstilo zajedničko razumijevanje prioriteta i intenziviralo reformsku dinamiku.

Posebna grupa za reformu javne uprave time dobija dodatnu stratešku važnost u okviru ubrzanih pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom, naročito nakon što je Evropska komisija prvi put zvanično potvrdila da će ispunjavanje operativnih zaključaka iz Posebne grupe predstavljati završna mjerila (closing benchmarks) za zatvaranje Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Ova potvrda dodatno podcrtava centralnu ulogu reforme javne uprave u procesu pristupanja EU i zahtijeva snažnu institucionalnu posvećenost njenoj dosljednoj realizaciji.

3. Finansijska podrška reformi javne uprave u Crnoj Gori

3.1. Finansijska perspektiva IPA 2021-2027 (IPA III)

Evropska unija 2006. godine uspostavila je Instrument pretpristupne pomoći (IPA) s ciljem da podrži jačanje institucija, sprovođenje reformi u procesu pristupanja i ukupni društveno-ekonomski razvoj zemalja kandidata. IPA se planira i sprovodi u okviru sedmogodišnjih

finansijskih perspektiva, a Crna Gora koristi sredstva ovog instrumenta od 2007. godine kroz tri ciklusa: IPA I (2007–2013), IPA II (2014–2020) i IPA III (2021–2027).

Trenutna finansijska perspektiva, IPA III – zasniva se na iskustvima iz prethodnih ciklusa i pruža podršku u pet ključnih oblasti: vladavina prava i demokratija, dobro upravljanje i usklađivanje sa pravnom tekovinom, zelena agenda, konkurentnost i rast, te teritorijalna saradnja.

Reforma javne uprave prepoznata je kao tematski prioritet unutar prozora II – **Dobro upravljanje** i predstavlja jedan od tri ključna stuba pristupnog procesa, uz vladavinu prava i ekonomske reforme.

U tom kontekstu, Crna Gora koristi mehanizam sektorske budžetske podrške SBP (Sector Budget Support – SBS), koji uključuje postojanje sektorske strategije, transfer sredstava u državni budžet, redovan dijalog sa Evropskom komisijom i jačanje kapaciteta za sprovođenje reformi. Za dodjelu budžetske podrške, Evropska komisija ocjenjuje spremnost države kroz četiri ključna preduslova: stabilan makroekonomski okvir, funkcionalan sistem upravljanja javnim finansijama, transparentan budžetski nadzor i postojanje kredibilnih sektorskih politika usklađenih sa ciljevima proširenja EU i principima dobrog upravljanja.

3.2 IPA III podrška reformi javne uprave

Reforma javne uprave i upravljanje javnim finansijama podržani su kroz Godišnji akcioni program za Crnu Goru za 2022. godinu u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA III), putem sektorske budžetske podrške (SBP) **u ukupnom iznosu od 16,6 miliona eura**. U 2023. godini **isplaćena je fiksna tranša u iznosu od 3,5 miliona eura**, dok je u drugom kvartalu 2025. godine finalizovan proces prikupljanja podataka i pripreme zahtjeva za isplatu prve varijabilne tranše, uz intenzivnu institucionalnu koordinaciju koju vodi Ministarstvo javne uprave.

Jedan od ključnih iskoraka u ovom periodu bilo je usvajanje [Plana zapošljavanja za dva pilot sektora, zaštita životne sredine i zapošljavanje/socijalna politika, zajedno sa pratećom Informacijom](#). Plan je izrađen u okviru međuresorskog Radnog tima, uz aktivno učešće Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija i Uprave za ljudske resurse. Prije usvajanja Plana na Vladi, pribavljeno je pozitivno mišljenje Ministarstva finansija kroz postupak procjene uticaja propisa (RIA).



U cilju jačanja koordinacije i praćenja implementacije reformi, u decembru 2024. godine održan je **online koordinacioni sastanak sa predstavnicima svih tekućih projekata u ovoj oblasti**, dok je 30. maja 2025. godine **održan Donatorski koordinacioni sastanak**, koji je otvorio ministar javne uprave mr Marash Dukaj, te zahvalio predstavnicima diplomatskog kora i međunarodnim partnerima na kontinuiranoj podršci i istakao značaj partnerskog djelovanja u ostvarivanju ciljeva koji Crnu Goru približavaju članstvu u Evropsku uniju.

[Donatorska matrica](#) koja obuhvata sve projekte iz oblasti reforme javne uprave redovno se ažurira, a posljednja verzija objavljena je u maju 2025. godine.

U okviru sektorske budžetske podrške, dva projekta komplementarne podrške ostvaruju stabilan napredak.

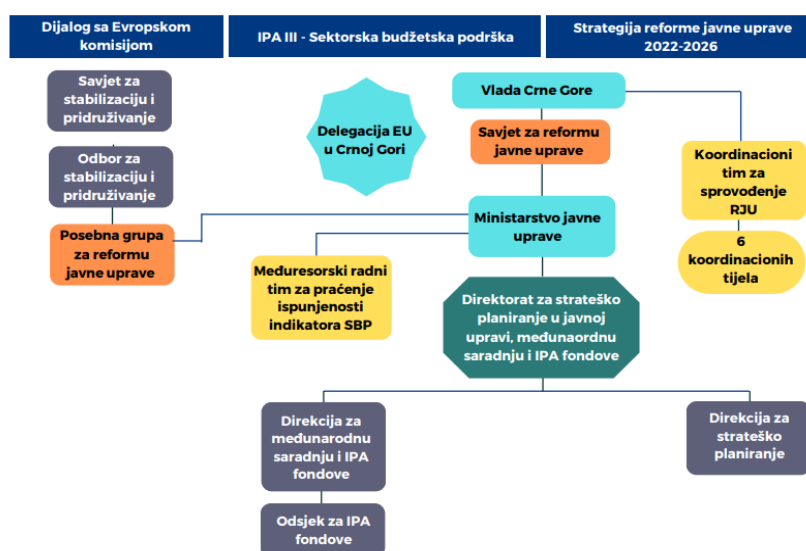
- **Projekat "EU4PA"** usmjeren je na modernizaciju i profesionalizaciju javne uprave.
- **Projekat "Podrška koordinaciji, praćenju i izvještavanju o SRJU i PFM"**, fokusira se na unapređenje međuinstitucionalne saradnje i održivog dijaloga sa Evropskom unijom.

Dodatno, kroz program EUIF pokrenut je i projekat "MUNICIPALITIES4EU" u oktobru 2024. godine, koji ima za cilj jačanje kapaciteta lokalne samouprave i unapređenje zakonodavnog okvira za lokalnu upravu.

3.3 Modalitet i koordinacija sprovođenja SBP

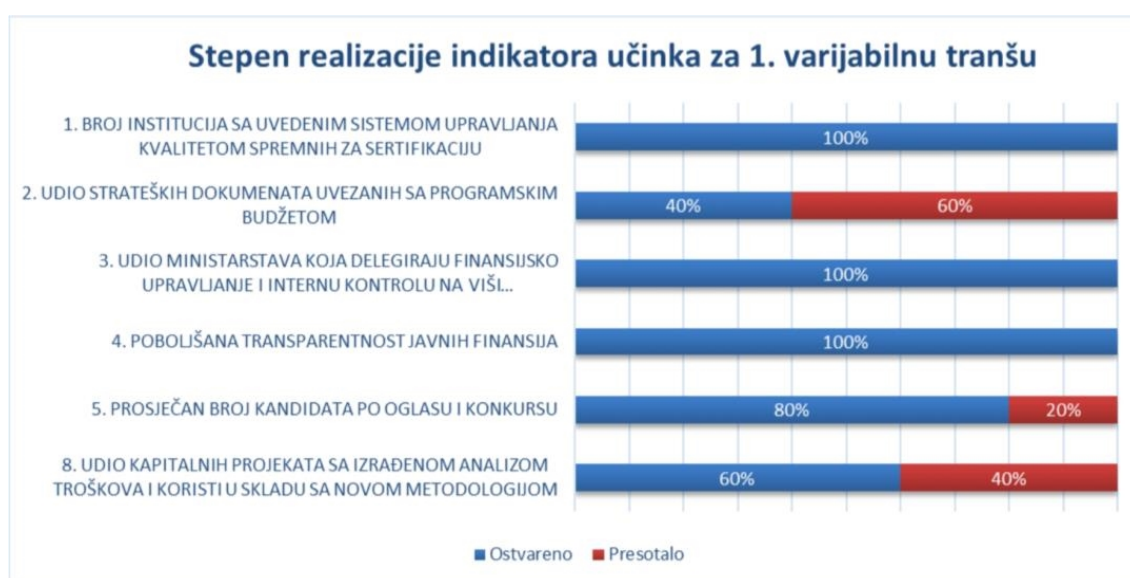
Akcionim dokumentom EU za reformu javne uprave predviđena je modalitet direktnog i indirektnog upravljanja. U okviru direktnog upravljanja Evropska komisija je nadležna za sve zadatke sprovođenja budžeta EU, stoga Evropska komisija odnosno njena izvršna agencija, u ovom slučaju Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, ima ulogu ugovornog tijela. Kada je riječ o indirektnom upravljanju, Evropska komisija povjerava zadatke sprovođenja budžeta državama članicama, međunarodnim organizacijama, razvojnim agencijama država članica EU i drugim tijelima. U okviru Akcionog dokumenta - EU za reformu javne uprave, ovaj način upravljanja primjenjuje se samo u projektu koji implementira CEF.

Ministarstvo javne uprave, kao koordinator procesa reforme javne uprave, ima obavezu godišnjeg izvještavanja o finansijskoj podršci reformi javne uprave kao i objedinjavanja zahtjeva za isplatu varijabilnih tranši, čija je polazna osnova informacija o statusu ispunjenosti indikatora budžetske podrške. U cilju jačanja koordinacije i praćenja sprovođenju SBP, Ministarstvo javne uprave u maju 2024. godine formiralo je međuresorski **Radni tim za praćenje ispunjenosti indikatora SBP**, koji čine članovi nadležnih institucija, sa ciljem kontinuiranog praćenja i izvještavanja o ispunjenosti indikatora, kao i identifikovanja izazova u sprovođenju. U skladu sa promjenama u organizaciji Vlade, odluka o sastavu ovog radnog tima formalno je izmijenjena u novembru 2024. godine.



4. Napredak u ispunjenosti indikatora za isplatu prve varijabilne tranše

Godišnjim akcijskim programom za Crnu Goru za 2022. godinu, koji je usvojen u junu 2023, a dopunjen u decembru 2024, kada je potpisan dodatak na Finansijski sporazum, realizuje se finansijska podrška reformi javne uprave i reformi upravljanja javnim finansijama kroz mehanizam sektorske budžetske podrške. Akcionim dokumentom definisani su ciljevi, rezultati i indikatori u odnosu na identifikovane izazove u ovim oblastima. Indikatori imaju jasno definisane ciljane vrijednosti i izvore verifikacije. Ispunjenje definisanih indikatora, odnosno ciljanih vrijednosti, predstavlja uslov za povlačenje predviđenih finansijskih sredstava, i to kroz dvije varijabilne tranše. Definisani indikatori imaju ciljane vrijednosti koje je potrebno ispuniti do kraja 2024. (isplata prve varijabilne tranše 2025. godine), odnosno 2026. godine (isplata druge varijabilne tranše 2027. godine).



Dva nova indikatora (indikator 6. i 7.) definisana su kroz dodatak Finansijskog sporazuma, te će se izvještavanje o njima sprovoditi tokom 2025. godine, u skladu sa predviđenim mehanizmima isplate u okviru Akcionog dokumenta.

4.1 Presjek stanja po indikatorima

Indikatori SBP u Akcionom dokumentu - EU za reformu javne uprave, definisani su na način da odražavaju poboljšanja u oblasti integriteta politika i odgovornosti administracije, povećanje profesionalizacije i transparentnije upravljanje poslovima od javnog interesa, posebno javnim finansijama, kao i bolje usluge za građane i preduzeća. Od početka implementacije Akcionog dokumenta, Ministarstvo javne uprave prepoznalo je napredak u ispunjenosti indikatora učinka u ovim oblastima, iako postoje određeni izazovi u implementaciji.

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

Početno stanje	0 za 2023. godinu
----------------	-------------------

Ciljana vrijednost za godinu 3	Najmanje 5 institucija (u odnosu na početnu vrijednost) sa uvedenim sistemom upravljanja kvalitetom koje su spremne za proceduru sertifikacije
---------------------------------------	---

Upravljanje kvalitetom u crnogorskoj javnoj upravi prvi put je eksplicitno prepoznato u Strategiji reforme javne uprave 2022–2026. Definisani su jasni ciljevi i indikatori, a Ministarstvo javne uprave određeno je kao nosilac uvođenja Zajedničkog okvira za ocjenu (CAF), uključujući budžetiranje i prepoznavanje potencijalnih partnera. U junu 2024. godine, na prijedlog Ministarstva, Vlada Crne Gore je usvojila [Mapu puta i Plan promocije upravljanja kvalitetom u javnoj upravi za period 2024–2026.](#)

Tokom izvještajnog perioda (01.01.2024 – 31.12.2024), pet institucija uvelo je sistem upravljanja kvalitetom ili je spremno za sertifikaciju, čime je **cilj indikatora u potpunosti ispunjen**.

- Uprava za sigurnost pomorske plovidbe – ISO 9001:2015
- Agencija za sprječavanje korupcije – ISO 9001:2015
- Ministarstvo kapitalnih investicija (sada Ministarstvo saobraćaja) – ISO 9001:2015
- Institut za lijekove i medicinska sredstva – ISO 9001:2015
- Opština Bar – u procesu sertifikacije po BFC SEE standardu
- Ministarstvo javne uprave – CAF – spremno za sertifikaciju (dodijeljen “CAF Effective User” sertifikat)

2. Udio strateških dokumenata koji su uvezani sa programskim budžetima

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

U prvoj polovini 2025. godine započete su inicijalne aktivnosti na unapređenju Srednjoročnog budžetskog okvira (MTBF) i programskog budžetiranja. Revizija i ažuriranje Metodologije za strateško planiranje (Output 2.2.2 projektnih aktivnosti) započeta je u aprilu 2025. godine, sa ciljem standardizacije procesa identifikacije strateških dokumenata i njihovog usklađivanja sa programskim budžetom. Istovremeno je pokrenuta i Analiza povezanosti između srednjoročnog programa rada, godišnjih planova rada, strateških dokumenata i programskog budžeta (Output 2.4.1 projektnih aktivnosti), uključujući konsultacije sa Generalnim sekretarijatom Vlade (GSV) i Ministarstvom finansija (MF) u cilju harmonizacije procesa, što će pomoći budžetskim jedinicama da usklade politike sa budžetom. Očekuje se da će ove aktivnosti biti završene tokom 2025. godine, dok je završetak svih preostalih projektnih aktivnosti vezanih za unapređenje MTBF-a i programskog budžetiranja planiran za treći kvartal 2026. godine. Ciljna vrijednost indikatora bilježi ograničen napredak, budući da je prema trenutno dostupnim podacima 74 budžetske jedinice obavijestilo Ministarstvo finansija o planiranju novih MTBF-a, što predstavlja povećanje od 50% u odnosu na prethodnu godinu (37 budžetskih jedinica u 2024. godini za nove politike planirane za 2025. godinu).

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

Početno stanje	8,3% ministarstava u 2023. godini
Ciljana vrijednost za godinu 3	Najmanje 50% ministarstava

Ministarstvo finansija je uputilo zahtjev svim ministarstvima za dostavljanje informacija o usklađenosti sa Uredbom o prenosu zadataka finansijskog upravljanja u vezi sa internim kontrolama u javnom sektoru. Od ukupno 25 ministarstava, 18 je dostavilo odgovor. Od tog broja, 14 ministarstava, odnosno 56% ukupnog broja, dostavilo je dokaz o delegiranju nadležnosti, dok su četiri ministarstva navela da nemaju formalne primjere delegiranja. S obzirom na to da sedam ministarstava nije odgovorilo, moguće je da je stvarni procenat i viši od navedenog. Na osnovu pristiglih odgovora, zadaci i odgovornosti su uglavnom delegirani državnim sekretarima, sekretarima i generalnim direktorima, pretežno u vezi sa potpisivanjem dokumenata koji se odnose na finansijsko upravljanje, upravljanje ljudskim resursima i donošenje upravnih akata. Ciljna vrijednost indikatora je u potpunosti ostvarena.

4. Poboljšana transparentnost javnih finansija

Početno stanje	0 za 2023. godinu
Ciljana vrijednost za godinu 3	Izrađeni i objavljeni polugodišnji i godišnji izvještaji o učinku budžeta, uključujući rodne indikatore

Ciljna vrijednost indikatora je u potpunosti ostvarena, s obzirom na to da su za 2024. godinu izrađeni i objavljeni godišnji izvještaji o izvršenju budžeta, uključujući i pokazatelje rodne ravnopravnosti. U okviru Završnog računa budžeta, Ministarstvo finansija je objavilo [Godišnji izvještaj o izvršenju programskog budžeta](#), koji sadrži podatke o učinku i rodnim indikatorima. Godišnji izvještaj je dio Predloga zakona o završnom računu budžeta za 2024. godinu. Po završetku drugog kvartala 2025. godine, Ministarstvo finansija će pripremiti cirkularno pismo za sve budžetske potrošačke jedinice u vezi sa pripremom polugodišnjeg izvještaja o realizaciji programskog budžeta za 2025. godinu.

Polugodišnji izvještaj za 2024. godinu, koji takođe uključuje rodne indikatore, je izrađen, ali još nije objavljen, jer se čeka usvajanje rebalansa budžeta koji je bio u pripremi tokom avgusta, što je zahtijevalo prilagođavanja u okviru Sistema za upravljanje budžetom (BMIS), kao i izmjene u strukturi potrošačkih jedinica nakon donošenja izmjena Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave i prepoznavanja novoformiranih ministarstava.

S druge strane, transparentnost kapitalnog budžeta je značajno unaprijeđena, budući da se kvartalni izvještaji o realizaciji Kapitalnog budžeta za 2024. godinu redovno pripremaju, razmatraju i usvajaju od strane Vlade Crne Gore, te se dalje dostavljaju Skupštini Crne Gore. Dodatni rezultat Ministarstva finansija predstavlja i Registar kapitalnih projekata.

Godišnji izvještaj o realizaciji programskog budžeta za 2023. godinu predstavlja sastavni dio Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2023. godinu i javno je dostupan na internet stranicama Skupštine Crne Gore i Vlade Crne Gore.

Pored toga, Ministarstvo finansija redovno objavljuje mjesečne izvještaje o izvršenju budžeta po ekonomskoj, funkcionalnoj, organizacionoj i programskoj klasifikaciji, kao i Izvještaj o

tekućoj budžetskoj rezervi. Kvartalno, u roku od 50 dana nakon završetka svakog kvartala, objavljuju se [konsolidovane Analize javne potrošnje](#), koje sadrže podatke o prihodima i rashodima javnog sektora po ekonomskoj klasifikaciji, uporedno sa planom i istim periodom prethodne godine.

Kao dio Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022–2026, poseban fokus je stavljen na povećanje transparentnosti i unapređenje vizuelnog prikaza budžetskih podataka. U januaru 2025. godine finalizovan je izvještaj o ovoj inicijativi, kojim je definisan indikativni plan aktivnosti, uključujući podršku Ministarstvu finansija u pripremi tehničkih specifikacija za nadogradnju BMIS sistema. Ova nadogradnja će, između ostalog, omogućiti format izvještavanja iz kojeg se podaci mogu direktno preuzeti i koristiti za izradu Budžeta za građane, te će unaprijediti vizuelni prikaz relevantnih informacija. Završetak ovih aktivnosti očekuje se početkom drugog kvartala 2026. godine.

5. Prosječan broj kvalifikovanih kandidata po oglasu i konkursu

Početno stanje	Javni oglasi: 4.8 Javni konkursi: 2.14
Ciljana vrijednost za godinu 3	Prosječan broj kandidata po javnom oglasu i po javnom konkursu uvećan: Javni oglasi: 7 Javni konkursi: 4

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2024. godine, Uprava za ljudske resurse (HRM) je objavila ukupno 686 oglasa i konkursa za 922 radna mjesta, odnosno 1.211 pozicija, od čega:

- 408 javnih oglasa za 514 radnih mjesta (697 pozicija)
- 31 javni konkurs za rukovodeći kadar za 67 radnih mjesta
- 9 javnih konkursa za rukovodioce organa uprave za 9 radnih mjesta
- 238 internih oglasa za 332 radna mjesta (438 pozicija)

Ukupan broj prijavljenih kandidata na interne oglase, javne oglase i konkurse u istom periodu iznosio je 2.557, što predstavlja pad od 82.9% u odnosu na 2023. godinu.

Ciljna vrijednost indikatora djelimično je ispunjena, jer je prosječan broj kandidata u 2024. godini iznosio:

- 5.53 kandidata po javnom oglasu
- 2.93 kandidata po javnom konkursu što predstavlja 79% i 73.25% planirane ciljane vrijednosti.

Dok su u 2023. godini vrijednosti bile:

- 13.75 kandidata po javnom oglasu
- 6.79 kandidata po javnom konkursu

Izvještaj o sprovođenju Strategije reforme javne uprave za 2024. godinu dodatno konstatuje da su indikatori koji mjere prosječan broj kandidata po oglasu i konkursu takođe zabilježili pad, te da postojeći normativni okvir i pristup nijesu omogućili dostizanje planiranog nivoa konkurentnosti. Izvještaj ukazuje na postojanje prepreka koje utiču na smanjenu efikasnost

procesa zapošljavanja i naglašava potrebu za dodatnom analizom i prilagođavanjem sistema zapošljavanja kako bi se privukli najkvalifikovaniji kadrovi.

8. Udio kapitalnih projekata za koje postoji analiza troškova i koristi (cost-benefit analysis) izrađena u skladu sa novom metodologijom

Početno stanje	0 za 2023. godinu
Ciljana vrijednost za godinu 3	Odobrena nova metodologija za analizu troškova i koristi u skladu sa najboljim međunarodnim standardima

Tokom 2024. godine, Ministarstvo finansija je fokusiralo aktivnosti na izradu i finalizaciju metodologije za analizu troškova i koristi u svrhu odabira kapitalnih projekata, u skladu sa najboljim međunarodnim praksama. Rad na unapređenju nacrta je intenziviran, a planirane su i konsultacije sa relevantnim budžetskim jedinicama i jedinicama lokalne samouprave. S obzirom na to da je nacrt metodologije već pripremljen, smatra se da je ostvareno značajno, ali djelimično ispunjenje ciljne vrijednosti indikatora.

Zbog kašnjenja u ugovaranju projekta tehničke pomoći, kojim je bila planirana ekspertska podrška u ovoj oblasti, finalizacija nacrta metodologije pomjerena je za 2025. godinu. Metodologija će činiti sastavni dio budžetske cirkularne instrukcije koja se koristi za nominaciju novih kapitalnih projekata od strane potrošačkih jedinica i jedinica lokalne samouprave za finansiranje iz državnog kapitalnog budžeta za 2027. godinu. Uz to, nacrt metodologije je razvijen i dokumentovan kroz „Vodič za metodološku ocjenu projekata“ (nacrt), Ministarstvo finansija, 2024. godina, koji predstavlja formalnu osnovu za verifikaciju napretka ka usvajanju nove metodologije analize troškova i koristi, usklađene sa međunarodnim standardima.

Pored navedenog, kao odgovor na unutrašnju reorganizaciju i potrebu rješavanja izazova fluktuacije kadrova, Ministarstvo finansija je po prvi put kroz novu sistematizaciju uspostavilo Direktorat za upravljanje javnim investicijama. Direktorat je primarno fokusiran na sprovođenje PIMA preporuka i realizaciju aktivnosti definisanih Akcionim planom za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026, čime se stvaraju preduslovi za efikasan nastavak rada na predmetnoj metodologiji.

5. Preporuke za unapređenje

Imajući u vidu stepen ispunjenosti definisanih indikatora, identifikovane izazove u sprovođenju aktivnosti, kao i zahtjeve koji proizilaze iz dodatka Finansijskom sporazumu, definišu se preporuke koje bi mogle doprinijeti boljoj koordinaciji i efikasnijem sprovođenju reformi u narednom periodu. Preporuke će služiti kao orijentir u radu Radnog tima, kao i svih relevantnih institucija uključenih u realizaciju sektorske budžetske podrške.

Opšte preporuke za sve relevantne institucije:

- Intenzivirati koordinaciju između relevantnih institucija s ciljem veće ispunjenosti indikatora Sektorske budžetske podrške (SBP).
- Jačati kapacitete državnih službenika u organizacionim jedinicama koje sprovode IPA instrumente, naročito u dijelu koji se odnosi na SBP i pripremu zahtjeva za isplatu varijabilnih tranši.

- Povezati jedinice za strateško planiranje s jedinicama nadležnim za upravljanje EU fondovima radi bolje usklađenosti ciljeva, resursa i izvještavanja.

Preporuke za unapređenje ispunjenosti indikatora:

- Intenzivirati napore u pogledu dostizanja svih ciljanih vrijednosti indikatora SBP do kraja 2025. godine, naročito tamo gdje u prethodnom periodu nije zabilježen napredak.
- Promovisati uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u javnoj upravi kroz podizanje svijesti, tehničku pomoć i umrežavanje institucija koje već primjenjuju određene standarde.
- Finalizirati izradu i sprovođenje metodologije srednjoročnog planiranja rada Vlade i ministarstava, kao ključnog preduslova za kvalitetno budžetsko povezivanje strateških dokumenata.

Indikatori vezani za zapošljavanje u pilot sektorima:

- Otpočeti realizaciju usvojenog Plana zapošljavanja za dva pilot sektora kroz raspisivanje oglasa i izbor kandidata za ključna radna mjesta, paralelno sa usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima.
- Posebnu pažnju posvetiti usklađivanju definisanih radnih mjesta sa kompetencijama novog Okvira kompetencija.
- Obezbjediti nastavak bliske saradnje sa Ministarstvom finansija radi planiranja i obezbjeđivanja potrebnih budžetskih sredstava i kvota za nova zapošljavanja u 2025. godini.

PREDLOG ZAKLJUČAKA:

Vlada Crne Gore je na sjednici od ____ 2025. godine razmotrila i usvojila Izvještaj o finansijskoj podršci reformi javne uprave za 2024. godinu.



Ministarstvo
javne uprave

MAPIRANJE FINANSIJSKE PODRŠKE REFORMI JAVNE UPRAVE

DIREKTORAT ZA STRATEŠKO PLANIRANJE U JAVNOJ UPRAVI,
MEĐUNARODNU SARADNJU I IPA FONDove

_____, maj 2025. godine
Podgorica

Donatorska matrica

SIGMA OBLAST DOBRE JAVNE UPRAVE	NAZIV PROJEKTA	VRIJEDNOST, TRAJANJE (mjesec/godina)/STATUS PROJEKTA	IZVOR FINANSIRANJA/ IMPLEMENT. TIJELO	VEZA SA STRATEŠKIM CILJEVIMA	KORISNIK PROJEKTA	CILJEVI ODRŽIVOG RAZVOJA (SDG)
Strategija i kontinuirano unapređenje javne uprave Državna služba i upravljanje ljudskim resursima Finansijsko upravljanje u javnom sektoru	EU za reformu javne uprave Program sektorske budžetske podrške (Direktna budžetska podrška)	13.1 mil € 2022-2027	EU – SBS (IPA III)	Strategija RJU 2022-2026, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026	MJU, MF	16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS 11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES 8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH
Strategija i kontinuirano unapređenje javne uprave	Podrška koordinaciji, praćenju i izvještavanju o Strategiji reforme javne uprave i Programu reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026	700,000 € 09/2023- 09/2026	EU – SBP (IPA III) / CEF	Strategija RJU 2022-2026 -aktivnosti za sprovođenje strategije, monitoring i izvještavanje	MJU, MF	16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS
Državna služba i upravljanje ljudskim resursima Pružanje usluga i digitalizacija	EU4PUBLIC ADMINISTRATION - tehnička podrška Crnoj Gori u oblasti pružanja javnih usluga i upravljanja ljudskim resursima	1,3 mil € 12/2023- 12/2026	EU - SBP (IPA III)/ KPMG	Strategija RJU 2022-2026 - Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave; Profesionalna javna administracija;	MJU, ULJR, lokalne samouprave	16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS 11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES 8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH
Finansijsko upravljanje u javnom sektoru	EU4PFM IN MONTENEGRO - podrška upravljanju javnim finansijama u Crnoj Gori	1,5 mil € (1/2025-1/2028)	EU – SBP (IPA III)	Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026	MF	16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS 8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH
Pružanje usluga i digitalizacija	Izgradnja i uspostavljanje Državnog Data centra i Državnog Disaster Recovery Data centra, sa pratećom infrastruktom	15 mil €	EU / Instrument za reforme i rast za Zapadni Balkan	Strategija digitalne transformacije 2022-2026 - - Unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju Crne Gore; Jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti IKT sektora	MJU	16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS 11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES

Pružanje usluga i digitalizacija	Izgradnja i uspostavljanje nezavisne mreže za kompletnu državnu administraciju	15 mil €	EU / Instrument za reforme i rast za Zapadni Balkan	Strategija digitalne transformacije 2022-2026 - Unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju Crne Gore; Jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti IKT sektora	MJU	 
Državna služba i upravljanje ljudskim resursima Organizacija, odgovornost i nadzor	EU4 Municipalities - Osaživanje lokalnih zajednica u evropskim integracijama Crne Gore	1 mil € (10/2024-10/2027)	EU – EUIF/ konzorcijum EPDC, GOPA PACE i WEGlobal	Strategija RJU 2022-2026, Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana	MJU, ZOCC, lokalne samouprave	 
Državna služba i upravljanje ljudskim resursima Organizacija, odgovornost i nadzor Pružanje usluga i digitalizacija	Efikasnija javna uprava u službi građana	176,000 € 09/2023 – 12/2024	MJU, UNDP/UNDP	Strategija RJU 2022-2026 - Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana; Profesionalna javna administracija	MJU	 
Državna služba i upravljanje ljudskim resursima	Zapošljavanje na osnovu zasluga u javnoj upravi u Crnoj Gori	400,000 € 12/2023 – 03/2025	Ambasada UK/UNDP	Strategija RJU 2022-2026 - Profesionalna javna administracija	MJU, ULJR	 
Pružanje usluga i digitalizacija	Izgradnja efikasnog održivog i transformativnog javnog sektora u Crnoj Gori (BEST-Public Sector)	01/2024- 01/2027	EU – EURF/Svjetska banka	Strategija RJU 2022-2026 Strategija digitalne transformacije 2022-2026 - Unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju Crne Gore; Jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti IKT sektora	MJU	 
Državna služba i upravljanje ljudskim resursima	Public Administration4EU - Izgradnja kapaciteta i obezbjeđivanje institucionalne održivosti u Crnoj Gori	3 mil € 09/2025-09/2028	EU – EUIF	Strategija RJU 2022-2026; Profesionalna javna administracija	MJU, ULJR, MRZSD, MSS, MF, MEP, MEORRS	
Pružanje usluga i digitalizacija	Podrška digitalnoj transformaciji u Crnoj Gori na centralnom i lokalnom nivou	09/2023-09-2026	MJU/UN - UNOPS	Strategija RJU 2022-2026 - građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave Strategija digitalne transformacije 2022-2026 - Unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju Crne Gore; Jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti IKT sektora	MJU	 

Pružanje usluga i digitalizacija	Digitalna transformacija lokalnih samouprava u Crnoj Gori	01/2024-12/2025	MJU/ITU - UNOPS	Strategija RJU 2022-2026 - <i>građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave</i> Strategija digitalne transformacije 2022-2026 - <i>Unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju Crne Gore; Jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti IKT sektora</i>	MJU, lokalne samouprave	 16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS  11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES
---	--	-----------------	-----------------	---	-------------------------	--