



*Program reforme
upravljanja
javnim finansijama
2022 – 2026*

Crna Gora, Mart 2022

SADRŽAJ

I	UVOD	5
I-1	Svrha usvajanja	5
I-2	Prethodni program upravljanja javnim finansijama	6
I-3	Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore	7
I-4	Struktura Programa	8
I-5	Organizaciona struktura	10
II	ANALIZA STANJA	12
II-1	STUB 1: Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta	12
II-1.1	Makroekonomska analiza i fiskalna politika	12
II-1.2	Srednjoročno planiranje budžeta	14
II-1.3	Dalji razvoj programskog budžetiranja	15
II-1.4	Upravljanje javnim investicijama	18
II-1.5	Upravljanje javnim dugom	19
II-1.6	Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU	20
II-1.7	Poboljšanje zvanične statistike	21
II-2	STUB 2: Izvršenje budžeta	23
II-2.1	Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda	23
II-2.2	Javne nabavke	27
II-2.3	Reforma državne pomoći	28
II-2.1	Sistem obračuna zarada	29
II-3	STUB 3: Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje	30
II-3.1	Prelazak na obračunsko računovodstvo	30
II-3.2	Upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrom	31
II-3.3	Kontrola obaveza, upravljanje gotovinom i praćenje neizmirenih obaveza	32
II-3.4	Izveštavanje o izvršenju budžeta	33
II-3.5	Upravljanje i izvještavanje o korišćenju fondova EU	33
II-4	STUB 4: Finansijska kontrola	35
II-4.1	Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)	35
II-4.2	Eksterna revizija	37
II-4.3	Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS)	38
II-4.4	Poboljšanje efikasnosti Revizorskog tijela	39

II-4.5	Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije.....	39
III	PRILOZI.....	40
III-1	Transparentnost budžeta.....	40
III-2	Informacione tehnologije.....	41
III-3	Finansije lokalne samouprave.....	44
III-4	Ljudski resursi.....	44
IV	PREGLED STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA.....	45

I UVOD

I-1 SVRHA USVAJANJA

Program pristupanja Crne Gore EU 2014-2018¹, koji je Vlada Crne Gore usvojila 26. decembra 2013. godine, je sveobuhvatan strateški dokument koji definiše okvir i tempo reformi koje su neophodne za dalje usklađivanje Crne Gore sa pravnim sistemom EU. Odnosi se na tri glavna stuba procesa proširenja:

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

Potreba za daljim unaprijeđenjem upravljanja javnim finansijama (eng PFM) postavljena je kao jedna od ključnih oblasti postojećih, ali i budućih strateških dokumenata reforme javne uprave (eng PAR) u Crnoj Gori, prepoznajući značaj reforme upravljanja javnim finansijama za dalji razvoj svih sektora privrede i bolji kvalitet života svih građana.

Programom upravljanja javnim finansijama utvrđuju se ključni reformski planovi Crne Gore u ovoj oblasti za naredni period sa ciljem povećanja odgovornosti i obezbjeđenja dobrog finansijskog upravljanja i dobrog upravljanja kroz unaprijeđenje ekonomije, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim resursima. Nadalje, Program će osigurati bolju koordinaciju i međuinstitucionalnu saradnju u cilju planiranja, implementacije i praćenja politika koje se odnose na makrofiskalnu stabilnost, alokaciju i korištenje javnih resursa. Program takođe treba da obezbijedi poboljšanu transparentnost sistema upravljanja javnim finansijama.

Reforma upravljanja javnim finansijama, je potrebna kako bi se osigurala fiskalna održivost i dobro upravljanje javnim finansijama u skladu sa pravnom tekovinom EU i očekuje se da će biti ostvareni značajni rezultati i napredak u funkcionisanju budžetskog sistema, upravljačkoj odgovornosti, izvršenju budžeta i internoj i eksternoj reviziji. Dodatno, usvajanje PFM programa je jedano od ključnih kriterijuma za dalje korišćenje sredstava kroz Instrument pretpristupne podrške (IPA) i preduslov za sektorsku budžetsku podršku.

Program reforme upravljanja javnim finansijama ističe prioritete ciljeve Vlade Crne Gore, identifikuje indikatore za mjerenje napretka prema ciljevima, postavlja specifične ciljeve za 2023. i 2026. godinu, definiše redosled aktivnosti za svaki cilj i procjenjuje dodatne potrebe administracije u smislu kapaciteta neophodnih za sprovođenje planiranih aktivnosti.

Obrazloženje za buduću reformu upravljanja javnim finansijama zasniva se na slabostima identifikovanim u nekoliko nedavnih analiza i ocjena, kao i na zahtjevima postavljenim završnim mjerilima za pregovaračka poglavlja koja se odnose na upravljanje javnim finansijama (5 – Javne nabavke, 8 – Politika konkurencije, 16 – Porezi, 17 – Ekonomska i monetarna politika, 22 – Regionalna

¹ Program pristupanja Crne Gore EU 2021-2023 usvojen je 30. marta 2021. godine, i na godišnjem nivou će se prilagođavati promjenama u procesu razvoja zakonodavstva EU.

politika i koordinacija strukturnih instrumenata, 32 – Finansijska kontrola i 33 – Finansijske i budžetske odredbe).

Pravovremeni napredak u oblasti upravljanja javnim finansijama je takođe jedan od glavnih kriterijuma podobnosti za tekuću i buduću budžetsku podršku.

Procjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti (PEFA)², sprovedena 2019. godine, bila je prilično pozitivna, ali je takođe identifikovala nekoliko oblasti koje su obrađene u ovom dokumentu. Određeni stepen slabosti i izazova identifikovan je u sljedećim oblastima: i) Transferi podnacionalnim vladama; ii) Informacije o učinku u pružanju usluga; iii) Izvještavanje o fiskalnim rizicima; iv) Upravljanje javnim investicijama; v) Upravljanje državnom imovinom; vi) Srednjoročna perspektiva u budžetiranju rashoda; vii) Proces pripreme budžeta; viii) Računovodstvo prihoda; ix) Zaostale obaveze u pogledu rashoda; x) Kontrola platnog spiska; xi) Godišnje budžetsko izvještavanje; xii) i Godišnji finansijski izvještaji.

Ostale relevantne analize i ocjene uključuju konsultacije MMF-a u vezi sa članom IV u septembru 2019. godine i novembru 2022. godine, Procjenu upravljanja javnim investicijama (PIMA) iz jula 2021. godine, kao i izvještaje o praćenju SIGMA-e i procjene podobnosti za programe sektorske budžetske podrške EU. Prioriteti Programa ekonomskih reformi 2021-2023. godina³ (PER 2021-2023), kao i postojeće strategije u odnosu na različite podsisteme, takođe su uzeti u obzir za preporuku strateških ciljeva.

I-2 PRETHODNI PROGRAM UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

U decembru 2015. godine, Crna Gora je usvojila višegodišnji **Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM RP) 2016-2020** koji se bavio sa nekoliko ključnih slabosti budžetskog sistema i fokusirao se na pet glavnih stubova (dalje podijeljenih na podsisteme): 1) Razvoj održivog fiskalnog okvira, planiranje javnih rashoda i budžetiranje, 2) Poboljšanje izvršenja budžeta, 3) Unaprijeđenje javne interne finansijske kontrole (PIFC), 4) Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo, 5) Kapacitet DRI za ispunjavanje standarda INTOSAI. PFM program⁴ je ažuriran u junu 2017. kako bi uključile aktivnosti u četiri nove oblasti koje nisu prvobitno bile obuhvaćene reformom: i) nadogradnja modela makroekonomskih projekcija; ii) jačanje kapaciteta Uprave carina; iii) reforma državne pomoći; i iv) jačanje kapaciteta i unaprijeđenja revizijskih procedura u oblasti revizije EU fondova. Implementacija PFM RP 2016-2020 produžena je do kraja 2021. privremenim Akcionim planom za 2021. godinu.

Sporiji tempo implementacije reforme upravljanja javnim finansijama ubrzan je u 2019. godini, zahvaljujući podršci izprojekata finansiranim IPA sredstvima, međutim tokom 2020 i 2021. godine zbog pandemije COVID-19 proces implementacije reforme upravljanja javnim finansijama je nanovo uspostavljen. Ciljevi za stubove 3 i 5 (PIFC i eksterna revizija) su u velikoj mjeri ostvareni do kraja 2021.

² Procjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti (Januar, 2020): <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-02/ME-Dec19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check-MNE.pdf>

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

⁴ Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 (Jul, 2017): <https://mif.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=280557&rType=2&file=Program%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016%20-%202020.pdf>

godine. Za ostale stubove, rezultati implementacije reforme upravljanja javnim finansijama su različiti. Umjereni napredak je zabilježen u oblastima srednjoročnog planiranja budžeta i izvršenja budžeta, ali su ostali izazovi u oblastima kapitalno budžetiranje, reforma državne pomoći, upravljanje gotovinom i imovinom, kao i potreba uspostavljanja interoperabilnosti različitih IT sistema.

Prema **Izveštaju EU o napretku za 2020. godinu**⁵, nekoliko ključnih reformi nije bilo obuhvaćeno prethodnim PFM programom, kao što je usklađivanje sa ESA 2010, poboljšanje izvještavanja o izvršenju budžeta, upravljanje obavezama, planiranje novčanih tokova i upravljanje zaostalim obavezama.

I-3 POZICIONIRANJE U STRATEŠKOM OKVIRU CRNE GORE

Strategija reforme javne uprave 2022-2026⁶ uključuje upravljanje javnim finansijama kao jedan od svojih ključnih stubova; što je takođe potvrđeno u **okviru Programa ekonomskih reformi (PER) 2022-2024**.⁷ u smislu potrebe nastavka reformi u oblasti ekonomskog upravljanja. PER daje strateški okvir za pomoć EU na ekonomskom polju i istovremeno je ključni strateški dokument zemlje za srednjoročno makroekonomsko i fiskalno programiranje.

Prioriteti u aktuelnom Programu reforme upravljanja javnim finansijama dijelom su zasnovani na već postojećim strategijama, koje su prošle javnu raspravu i usaglašavanje sa Evropskom komisijom. To uključuje:

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

Uspostavljena je bliska saradnja sa Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija i radnom grupom zaduženom za pripremu nove Strategije PAR i prioriteti iz ovog PFM programa koji se odnose na druga pitanja iz oblasti reforme javne uprave takođe su iskazana i u okviru nove **Strategije reforme javne uprave 2022-2026**.

⁵ Izveštaj EK o napretku CG za 2020. godinu (Mart, 2021):

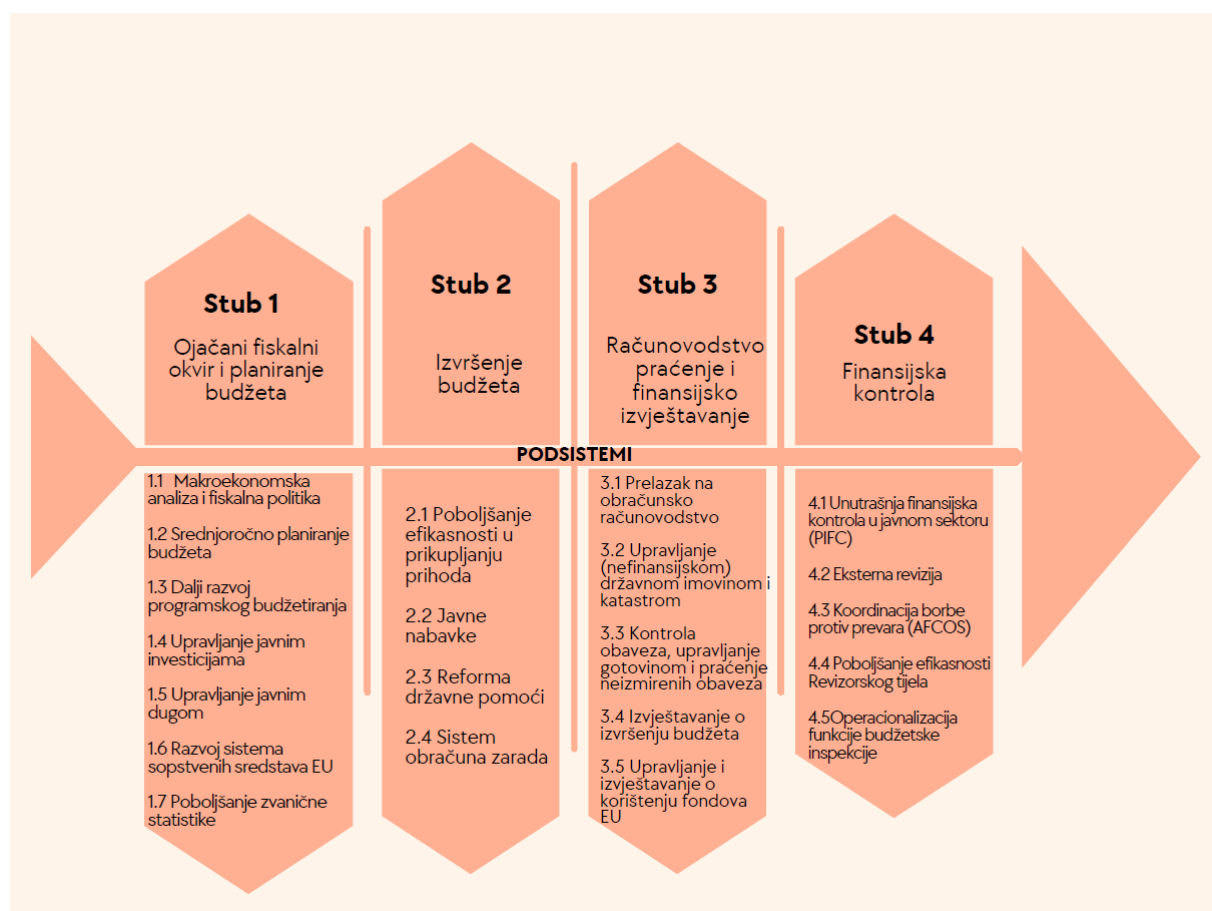
<https://www.eu.me/download/1605/godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore/24174/izvijestaj-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore-za-2020-godinu.pdf>

⁶ Nacrt strategije reforme javne uprave 2022-2026. (Novembar, 2021):

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

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

I-4 STRUKTURA PROGRAMA



Uzimajući u obzir sve navedeno, na bazi situacione analize reformskih prioriteta u oblasti upravljanja javnim finansijama, definisane su glavne reformske oblasti, mjere i rezultati prema sledećoj strukturi:

Stubovi	Podsistemi	Glavni akteri
Stub 1 - Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta	1.1 Makroekonomska analiza i fiskalna politika 1.2 Srednjoročno planiranje budžeta 1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja 1.4 Upravljanje javnim investicijama 1.5 Upravljanje javnim dugom 1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU 1.7 Poboljšanje zvanične statistike	<ul style="list-style-type: none"> • Direktorat za ekonomsku politiku MFSS • Direktorat za državni budžet MFSS • Direktorat za javni dug MFSS • Uprava za statistiku Crne Gore
Stub 2 – Izvršenje budžeta	2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda 2.2 Javne nabavke 2.3 Reforma državne pomoći 2.4 Sistem obračuna zarada	<ul style="list-style-type: none"> • Direktorat za poreski i carinski sistem MFSS • Uprava prihoda i carina • Direktorat za politiku javnih nabavki MFSS • Direktorat za obračun, kontrolu i politiku zarada MFSS • Agencija za zaštitu konkurencije

Stubovi	Podsistemi	Glavni akteri
Stub 3 - Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje	3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo 3.2 Upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrom 3.3 Kontrola obaveza, upravljanje gotovinom i praćenje neizmirenih obaveza 3.4 Izvještavanje o izvršenju budžeta 3.5 Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU	<ul style="list-style-type: none"> • Direktorat državnog trezora MFSS • Direktorat za javni dug MFSS • Direktorat za imovinsko – pravne poslove MFSS • Direktorat za državni budžet MFSS • Direktorat za upravljačku strukturu MFSS • Uprava za katastar i državnu imovinu
Stub 4 - Finansijska kontrola	4.1 Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC) 4.2 Eksterna revizija 4.3 Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS) 4.4 Poboljšanje efikasnosti Revizorskog tijela 4.5 Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije	<ul style="list-style-type: none"> • Direktorat za centralnu harmonizaciju MFSS • Direktorat za državni budžet MFSS • Državna revizorska institucija • Revizorsko tijelo • Kancelarija za koordinaciju borbe protiv prevara MFSW

I-5 ORGANIZACIONA STRUKTURA

Koordinacija i organizaciona struktura za upravljanje i praćenje PFM 2022-2026.



Imajući u vidu značaj novog PFM programa, kao opseg, ciljeve, aktivnosti i indikatore potrebne za njegovu implementaciju, potrebno je formirati adekvatnu koordinacionu strukturu koja će obezbijediti adekvatnu i pravovremenu implementaciju koja će predvidjeti jasne i precizne zadatke i obaveze svake institucije uključene u ovaj proces.

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

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

1 RADNI TIM ZA JAČANJE FISKALNOG OKVIRA I PLANIRANJE BUDŽETA

- predstavnik MFSS za oblast ekonomske politike i razvojač;
- predstavnik MFSS za oblast državnog budžeta;
- predstavnik MFSS za oblast upravljanje javnim dugom;
- predstavnik Uprave za statistiku Crne Gore.

2 RADNI TIM ZA IZVRŠENJE BUDŽETA

- predstavnici organa državne uprave nadležnog za oblast naplate prihoda i carina;
- predstavnik MFSS za oblasti državnog trezora;
- predstavnik MFSS za oblasti javnih nabavki;
- predstavnik MFSS za oblasti centralizovanog obračuna zarada;
- predstavnik Agencije za zaštitu konkurencije.

3 RADNI TIM ZA RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

- predstavnik MFSS za oblasti državnog trezora;
- predstavnici organa državne uprave nadležnog za oblast katastra i državne imovine;
- predstavnik MFSS za oblast državnog budžeta;
- predstavnik MFSS za oblast koordinacije EU fondova.

4 RADNI TIM ZA FINANSIJSKU KONTROLU

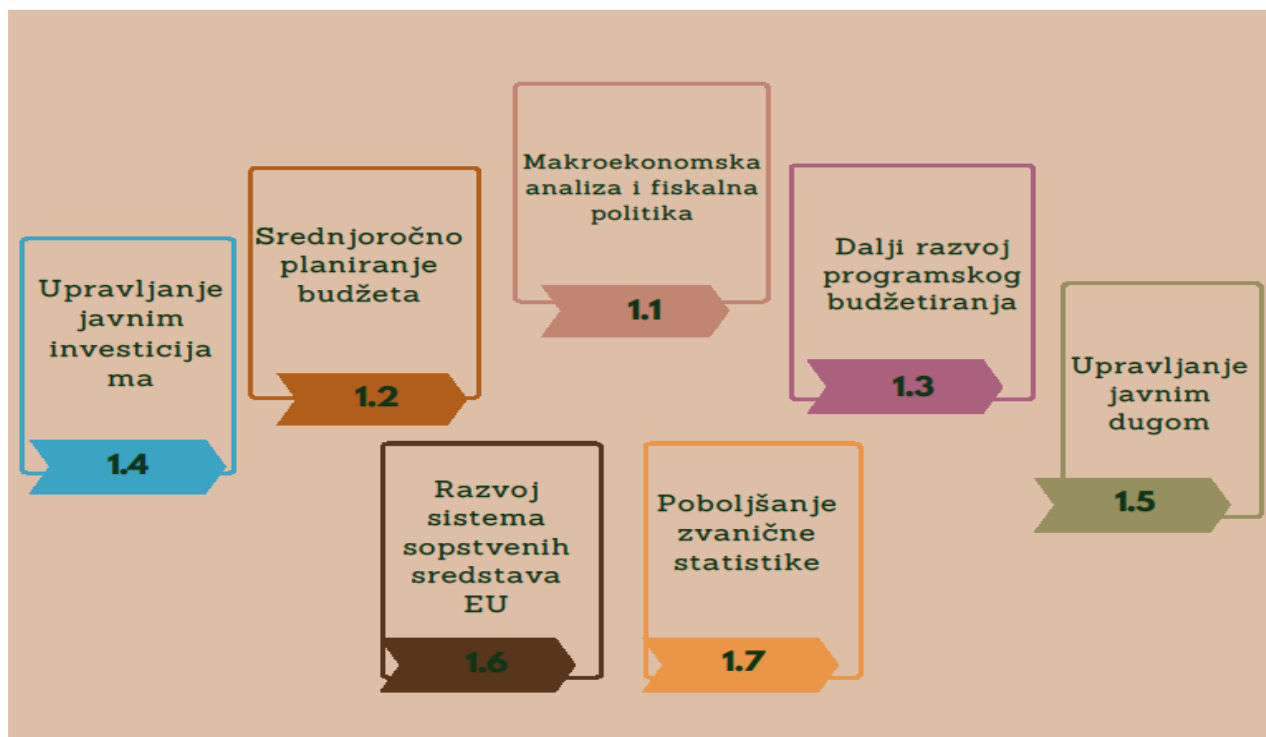
- predstavnici MFSS za oblasti centralne harmonizacije i interne revizije;
- predstavnik Državne revizorske institucije;
- predstavnik Revizorskog tijela;
- predstavnici MFSS za oblast budžetske inspekcije i borbe protiv prevara.

U skladu sa uspostavljenom organizacijom upravljanja i implementacije **Strategije reforme javne uprave**, Savjet za reformu javne uprave, kao savjetodavno tijelo Vlade Crne Gore, prati realizaciju **Strategije reforme javne uprave** i **Programa upravljanja javnim finansijama** i biće redovno izvještavan prije upućivanja periodičnih izvještaja o realizaciji PFM-a Vladi Crne Gore na usvajanje.

U cilju pružanja podrške radu Savjeta za reformu javne uprave, formira se Sekretarijat za reformu javne uprave kojim se stvaraju pretpostavke za dodatnu tehničku i ekspertsku podršku radu Savjeta. S tim u vezi, Sekretarijat će imati blisku komunikaciju sa koordinacionom strukturom za PFM, u cilju adekvatne prezentacije i pripreme za potrebe Savjeta u vezi sa praćenjem implementacije Programa upravljanja javnim finansijama.

II ANALIZA STANJA

II-1 STUB 1: OJAČANI FISKALNI OKVIR I PLANIRANJE BUDŽETA



II-1.1 Makroekonomska analiza i fiskalna politika

Makroekonomski okvir: Kao dio srednjoročnog procesa predviđanja, Direktorat za ekonomsku politiku (DEP) u MFSS priprema godišnje makroekonomske projekcije koje pokrivaju budžetsku godinu i dvije naredne fiskalne godine. DEP koristi “Crnogorski makroekonometrijski model” (MMM) koji se sastoji od: (i) modula za predviđanje, koji se koristi za generisanje predviđenih vrijednosti makroekonomskih indikatora na vrhu razvoja osnovnog scenarija za analizu osjetljivosti (zasnovano na eksternim pretpostavkama koje su objavile međunarodne finansijske institucije i Monstat i (ii) modula za procjenu uticaja “Modul za procjenu uticaja strukturalne reforme” za procjenu uticaja politika zasnovanih na različitim scenarijima politike.

Makroekonomski okvir je dovoljno sveobuhvatan i koherentan. Osnovni makroekonomski scenario je uglavnom uvjerljiv, a glavne neizvjesnosti i rizici su jasno ocrtni i prepoznati. Program takođe predstavlja alternativni scenario koji rezultira nižim ekonomskim rastom u slučaju eksternih šokova vezanih za turizam i investicije. U 2020. godini uočena su značajna odstupanja, jer su se dogodili nepredvidivi tržišni šokovi uglavnom uslijed negativnih efekata COVID 19 pandemije

Fiskalni okvir: **Fiskalna strategija Crne Gore** je kamen temeljac budžetske politike. Ona prepoznaje glavne fiskalne ciljeve koje treba postići u srednjem roku i predstavlja osnovu za planiranje srednjoročnih i godišnjih politika. **Fiskalna strategija Crne Gore** uključuje procjene fiskalnog uticaja

mjera politike prihoda i rashoda i kvantifikovane i kvalitativne ciljeve. Strategiju usvaja Skupština Crne Gore na predlog Vlade Crne Gore na početku njenog mandata i vezuje se za njeno trajanje. **Fiskalna strategija Crne Gore 2017-2020.**⁸ definiše ciljeve i prioritete ekonomske politike, kao i izazove za održivi rast i mjere za njihovo ublažavanje. S obzirom na rastuće fiskalne pritiske, identifikovane su mjere fiskalne konsolidacije koje će obezbijediti kredibilitet javnih finansija i unaprijediti poziciju Crne Gore na finansijskim tržištima, kao i uticaj ovih mjera na evoluciju makroekonomskih i fiskalnih indikatora. Predložene strukturne reforme, odnosno mjere razvoja i ekonomske politike u javnom i realnom sektoru, doprinose poboljšanju konkurentnosti zemlje i povećanju potencijalnog ekonomskog rasta na srednji i dugi rok.

Fiskalnom strategijom Crne Gore za period 2021-2024⁹ definisan je opšti cilj fiskalne politike, koji se ogleda u stabilizaciji javnih finansija za njihovu dugoročnu održivost kroz smanjenje javnih rashoda, postepeno smanjenje javnog duga, realizaciju primarnog suficita i tekućeg budžetskog suficita.

Prema Procjeni Evropske komisije o PER-u 2020-2022, fiskalni okvir je dobro usklađen sa osnovnim srednjoročnim makroekonomskim scenarijom. Čini se da je dovoljno sveobuhvatan i integrisan sa opštim ciljevima politike. Evidentno je da je većina mjera prihoda i rashoda dovoljno objašnjena, posebno za 2020. godinu, dok je srednjoročni uticaj detaljnije razrađen. Program ne predstavlja dugoročne projekcije kretanja stanovništva ili implikacije starenja stanovništva na tržište rada i javne finansije. Takođe ne prikazuje doprinose promjenama u bruto dugu.

Numerička fiskalna pravila: Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (ZBFO)¹⁰ utvrđena su fiskalna pravila koja predviđaju da se fiskalna politika planira i sprovodi u skladu sa sledećim kriterijumima: 1) budžetski gotovinski deficit opšteg nivoa države neće biti veći od 3% BDP-a po tržišnim cijenama; 2) javni dug neće biti veći od 60% BDP-a prema tržišnim cijenama. Prema PER 2020-2022, ključni fiskalni agregati će biti djelimično usklađeni sa numeričkim fiskalnim pravilima.

Fiskalni savjet: Preduzeti su početni koraci za uspostavljanje nezavisnog fiskalnog savjeta za jačanje nadzora nad sprovođenjem fiskalne politike i izrađen je **Dokument o opcijama za uspostavljanje nezavisnog fiskalnog savjeta u Crnoj Gori** i dalja razrada na uspostavljanju Fiskalnog savjeta planirana je kroz izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u 2022. godini.

Najznačajniji izazov u fiskalnoj politici odnosi se na praćenje **Fiskalne strategije Crne Gore**. Ne izrađuje se izvještaj koji bi pružio bilo kakvu informaciju o napretku u implementaciji **Fiskalne strategije Crne Gore**, objašnjenje odstupanja ili korektivne mjere koje treba preduzeti, kao dio godišnje budžetske dokumentacije ili za interne potrebe Vlade Crne Gore. Međutim, napominje se da MFSS, Direktorat za državni budžet izvještava o postizanju fiskalnih indikatora na mjesečnoj, kvartalnoj i godišnjoj osnovi.

MFSS kao organ odgovoran za praćenje javnih preduzeća prima finansijske izvještaje većine javnih preduzeća, ali ne priprema konsolidovani izvještaj o fiskalnom riziku, niti procjenjuje potencijalne

⁸ Fiskalna strategija Crne Gore 2017-2020. (Septembar, 2017): <https://www.gov.me/dokumenta/ca88d0e5-7c01-434d-87a1-84a4fae36eb9>

⁹ Predlog fiskalne strategije Crne Gore za period 2021-2024. godine (Novembar, 2021): <https://www.gov.me/dokumenta/02f8c410-f87b-4004-96fa-a8eb7eb20b32>

¹⁰ Zakono o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (Jun, 2021): <https://www.gov.me/dokumenta/07e6e73d-330b-441c-a8c8-a4c6a6aeef41>

negativne finansijske implikacije (rizike) budžeta na centralnom nivou. Ne postoji zakonska obaveza javnih preduzeća da dostavljaju revidirane finansijske izvještaje MFSS-u.

Ni Smjernice makroekonomske i fiskalne politike, PER, Izvještaj o javnom dugu niti bilo koji drugi vladin finansijski izvještaji ne pružaju dovoljno informacija o fiskalnim rizicima. Prema PEFA izvještaju, ovi dokumenti sadrže određene analize rizika, ali nijedan od njih ne sadrži sveobuhvatnu procjenu rizika sa povezanim fiskalnim implikacijama, kvantifikaciju potencijalnih efekata preliivanja na budžet, fiskalne rizike garancija i procjene potencijalnih obaveza (kao što su JPP, osiguranje depozita i tekući sporovi).

U cilju rješavanja ovog problema, Vlada Crne Gore je u avgustu 2021. godine osnovala DOO "Montenegro Works"¹¹ i zadužila ga da prati finansijsku situaciju javnih preduzeća i pruži podršku za sprovođenje reformi u cilju povećanja efikasnosti upravljanja i transparentnosti.

Takođe, potrebni su dodatni napori kako bi se osiguralo da fiskalni podaci budu kompatibilni sa ESA 2010.

II-1.2 Srednjoročno planiranje budžeta

Važna postignuća u protekle dvije godine uključuju postepeno uvođenje programskog budžetiranja i okvira srednjoročnog budžeta koji uključuje pripremu novih predloga politika u skladu sa posebnim uputstvima koje je izdalo MFSS kroz Budžetski cirkular za 2022. godinu.

SRBO zakonodavstvo: Ove reforme su podržane usvajanjem podzakonskih akata 2020. godine i očekivanim odobrenjem izmjena i dopuna ZBFO-a. Osnovane su radne grupe u cilju pripreme palniranih reformi kroz izmjena i dopuna ZBFO-a u smislu uvođenje SRBO-a, dodatnog jačanja programskog budžetiranja i obračunskog računovodstva. Takođe jedan o ciljeva je uvođenje Fiskalnog savjeta i rešavanje problema upravljanja nepravilnostima u vezi sa EU fondovima, kako bi se zatvorili pregovori o poglavlju 32 – Finansijski nadzor. Vlada Crne Gore je u februaru 2020. godine usvojila **Koncept**¹², kojim je prezentovana mapa puta za reformu programskog budžetiranja, uključujući preporuke za izmjene i dopune budžetskih regulativa.

Srednjoročni budžetski okviri: U skladu sa ZBFO, Vlada Crne Gore svake godine usvaja Smjernice makroekonomske i fiskalne politike kao dio procesa pripreme budžeta. Zasnovane su na **Fiskalnoj strategiji Crne Gore** i daju trogodišnje makroekonomske i fiskalne projekcije, ciljeve ekonomske i fiskalne politike, srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir za trogodišnji period uključujući limite potrošnje po potrošačkim jedinicama prvog nivoa, kao i prema određenim kategorijama ekonomske klasifikacije. Projekcije prihoda i rashoda date su u sklopu obrazloženja Godišnjeg zakona o budžetu, koje je sastavni dio budžetske dokumentacije.

Programi ekonomskih reformi (PER): Smjernice makroekonomske i fiskalne politike pružaju fiskalnu osnovu za PER koji se godišnje podnose Evropskoj komisiji (EK). PER-ovi sadrže srednjoročne

¹¹ Odluka o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću „Montenegro works“ (Službeni list CG“, br 85/21 i 86/21)

¹² Nacrt Koncepta za programsko budžetiranje, SRBO i kapitalno budžetiranje, razvijen od strane IPA TA projekta "Unaprijeđenje sistema budžetiranja, višegodišnjeg budžetskog okvira i sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru"

makroekonomske projekcije, budžetske planove za naredne tri godine i plan strukturnih reformi. Vlada Crne Gore je na sjednici od 2.2.2022. godine donjela PER za period 2022-2024. godina i on predstavlja instrument za planiranje ekonomske politike zemlje i upravljanje reformama, koje imaju za cilj održavanje makroekonomske stabilnosti, jačanje međunarodne konkurentnosti i poboljšanje uslova za inkluzivni rast. Takođe, PER je značajan instrument u okviru pregovora Crne Gore o pristupanju EU u oblasti ispunjavanja Kopenhaških ekonomskih kriterijuma.

Limiti rashoda: Smjernice makroekonomske i fiskalne politike su takođe osnova za izradu budžetskih cirkulara (Uputstva za pripremu budžeta). U okviru Smjernica, definišu se gornje granice rashoda, limiti potrošnje, koji su obavezujući za budžetsku godinu i indikativni za naredne dvije fiskalne godine.

Strateško planiranje: Inicijative su takođe u toku u cilju boljeg povezivanja strateškog planiranja i SRBO. Institucionalni i regulatorni okvir za strateško planiranje na nivou državne uprave značajno je unaprijeđen donošenjem *Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata 2018. godine*¹³ i *Metodologije za srednjoročno planiranje rada ministarstava*¹⁴. Veza između SRBO-a i Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore (SRPR) mogla bi se ojačati usklađivanjem procesa za formulaciju SRPR i SRBO. Strateško planiranje takođe je uključeno u **Strategiju reforme javne uprave 2022-2026**.

Naime, veza između strategija i predloga politike potrošnje je slaba (dostupna samo u “nekim” slučajevima). Iako sektorske strategije i povezani akcioni planovi uključuju jasno definisane ciljeve, obračun troškova nije sistematski dostupan i povezani troškovi nisu sistematski dodijeljeni namjenskim budžetskim programima i nisu sistematski budžetirani. Štaviše, ishodi i rezultati strategija se ne prate i ne mjere sistematski.

Kvalitet strateških dokumenata i izvještaja je značajno poboljšan, ali je broj strategija i dalje visok, a potrebno je poboljšanje u oblasti učinka i finansijskog izvještavanja. Isto tako, **Izvještaj EU o napretku za 2020. godinu** navodi o zahtjevima za srednjoročnim budžetskim okvirima da okvir postoji, ali njegov sadržaj i pouzdanost i dalje zahtijevaju nadogradnju. Srednjoročni fiskalni plan tek treba da bude povezan sa planiranjem politike. Kroz dalju implementaciju i razvoj programskog budžetiranja, moguće je u značajnoj mjeri ojačati sponu vladinih strateških prioriteta i srednjoročnog budžetskog planiranja.

Kapaciteti za SRBO su ograničeni u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja i potrošačkim jedinicama. Obuke na temu SRBO su bile odgođene zbog pandemije, ali su održane u maju – junu 2021. godine radi pripreme budžeta za 2022. godinu. Međutim, u narednom periodu je potrebno intezivirati rad i periodično sprovoditi obuke, paralelno sa implementacijom reforme.

II-1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja

Pravni okvir i metodologija: Razvoj programskog budžetiranja sproveden je Izmjenom Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica¹⁵ usvojenom u oktobru 2020.

¹³ Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (Septembar 2018):

<https://www.gov.me/dokumenta/23c216b2-3eb7-453c-b0a7-3cd9e9742e>

¹⁴ Metodologija za srednjoročno planiranje rada ministarstava (Oktobar, 2019):

<https://www.gov.me/dokumenta/944f53d7-db41-49c0-bf6c-a8d697f8c2e1>

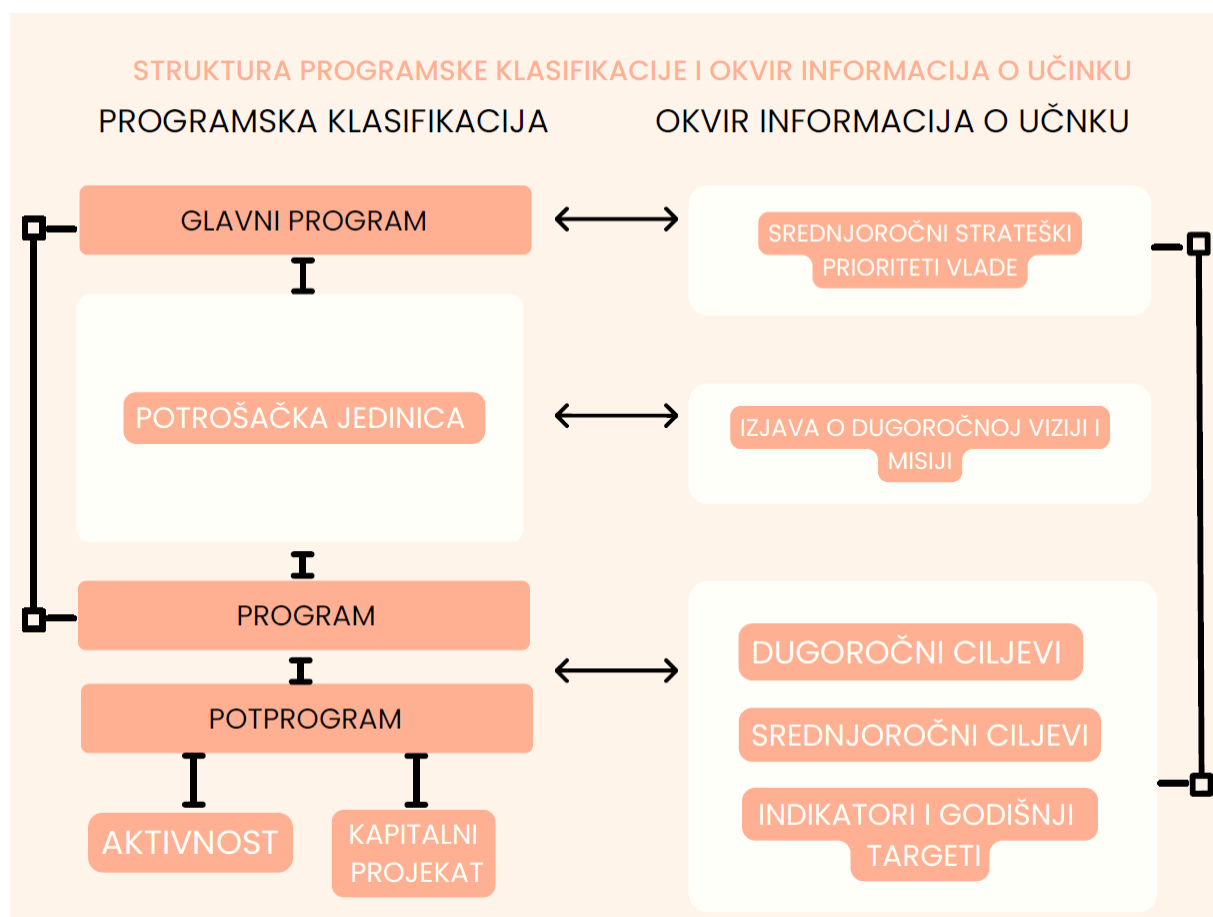
¹⁵ Predlog odluke o izmjenama i dopuni Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica (oktobar, 2020): <https://www.gov.me/dokumenta/f13f5bc5-f3cc-485e-a8f4-5b7b1e10bd4a>

godine. Isto tako, 2020. godine Priručnik za programsko budžetiranje je odobren od strane Ministarstva finansija i pruža uputstvo za formulisanje srednjoročnih i godišnjih programskih ciljeva i indikatora učinka, koje je distribuirano budžetskim korisnicima zajedno sa Budžetskim cirkularom za budžet za 2021. godinu.

Nova budžetska klasifikacija je usvojena i primijenjena za budžet za 2021. godinu, uključujući informacije o učinku. Ima četiri nivoa: Glavni program (po sektorima), program, potprogram; i aktivnosti, odnosno kapitalni projekat. Takođe, organizaciona budžetska klasifikacija je ažurirana.

Budžetski cirkular je prilagođen na osnovu novih programskih i organizacionih klasifikacija i poboljšan. Takođe, definisani su i indikatori učinka za sve budžetske korisnike prilikom pripreme budžeta za 2021. godinu, te je navedena praksa nastavljena usvajanjem budžeta za 2022. godinu.

Struktura programske klasifikacije i priručnika o učinku, koji su prezentovani u godišnjem zakonu o budžetu, data je na narednom grafiku.



Fleksibilnost je ograničena: ZBFO uključuje osnovni mehanizam koji omogućava preraspodjelu/preusmjerenje sredstava između budžetskih pozicija do 10%. Implementirana prilagođavanja programske klasifikacije omogućavaju bolje planiranje budžetskih sredstava, te navedena fleksibilnost ispunjava svoju funkciju, ali je u narednom periodu moguće razmotriti definisanje preciznijeg skupa pravila za poboljšanje fleksibilnosti u implementaciji budžeta.

Obuka o programskom budžetiranju održana je, kroz asistenciju IPA projekta tehničke pomoći, za službenike i budžetske koordinatore svih većih potrošačkih jedinica. Pored toga, u drugom kvartalu 2021. godine, takođe, sprovedena su dodatna dva kruga SRBO obuka svim budžetskim korisnicima.

Informacioni sistem za pripremu budžeta - BMIS korišten je za pripremu budžeta za 2021. godinu na 4. nivou programske strukture, kao i za pripremu budžeta

za 2022. godinu. Međutim, planirano je njegovo dalje unaprijeđenje, kao i uspostavljanje funkcije interoperabilnosti sistema za plaćanje (SAP sistemom) . Početkom 2021. godine instaliran je novi IT sistem za obračun zarada u testnom okruženju, u 2022. godini je počela njegova implemetacija i primjena, i kroz ovaj sistem se postepeno širi obuhvat sa ciljem centralizacije obračuna zarada za sve budžetske korisnike. Interfejs za uspostavljanje komunikacije sa Informacionim sistemom za upravljanje ljudskim resursima (HRMIS) za centralnu kadrovsku evidenciju je razvijen, kao i interfejs komunikacije sa BMIS sistemom.

Ostvaren je značajan napredak u implementaciji programskog budžetiranja. U skladu sa izmijenjenom Odlukom o načinu izrade i sadržini programskog budžeta¹⁶, formulisani su ciljevi, dostignuća, ishodi i indikatori učinka za sve programe.

Međutim, postoji niz izazova u daljem razvoju programskog budžetiranja. Naime, Izvještaji o rezultatima učinka za dostignuća i ishode tek treba da budu izrađeni, kroz završni račun budžeta za 2021. godinu, imajući u vidu da prethodni periodični izvještaji o izvršenju budžeta nisu uključivali indikatore učinka ili ciljeve.

Takođe, postoje **ograničenja kapaciteta** i protrebno je u kontinuitetu sprovoditi obuke na temu programskog budžetiranja, kao preduslov prije nego što se definišu neke značajnije promjene programske strukture i informacija o učinku.

Jedinice lokalne samouprave: Nakon implementacije SRBO-a i programskog budžetiranja na centralnom nivou, potrebno je pokrenuti aktivnosti i na lokalnom nivou.

MFSS, u saradnji sa UNDP-om, realizuje projekat "Jačanje transparentnog i odgovornog upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori" uz podršku Ministarstva finansija Republike Slovačke. U julu 2020. godine odobren je drugi ciklus ovog projekta, koji će trajati do marta 2023. godine u cilju obuke opštinskih službenika u vezi sa razvojem programskog budžetiranja, razvojem kapitalnog budžetiranja i srednjoročnog budžetskog okvira.

Što se tiče programskog budžetiranja, potrebno je definisati i donjeti propise na osnovu kojih će lokalne samouprave takođe implementirati programsko budžetiranje, imajući u vidu da je *Odlukom o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica*¹⁷ definisan obuhvat samo na centralnom nivou.

¹⁶ Odluka o načinu pripreme i sadržini programskog budžeta

¹⁷ Predlog odluke o izmjenama i dopuni Odluke o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica
<https://www.gov.me/dokumenta/f13f5bc5-f3cc-485e-a8f4-5b7b1e10bd4a>

Takođe, potrebno je unaprijeđenje procesa planiranja i realizacije kapitalnih projekata koji se finansiraju iz opštinskih budžeta u smislu određivanja prioriteta, transparentnosti i bolje povezanosti kapitalne potrošnje sa strateškim razvojnim planovima.

Izazovi u realizaciji ovih aktivnosti na lokalnom nivou su ograničeni kapaciteti jednog broja lokalnih samouprava, kao i nedostatak softvera koji bi podržao planiranje i izvršenje programskog budžeta i SRBO.

II-1.4 Upravljanje javnim investicijama

Međunarodni indikatori kvaliteta upravljanja javnim ulaganjima u Crnoj Gori pokazuju da, uprkos nedavnim poboljšanjima, još uvijek ima prostora za dalja poboljšanja u procesu pripreme, planiranja, realizacije i izvještavanja o javnim investicijama.

Za sistem kapitalnog budžetiranja potreban je sveobuhvatan pristup reformi, uključujući regulatorni okvir i IT podršku za razvoj, upravljanje, računovodstvo i praćenje kapitalnih projekata. S tim u vezi, MF je uz tehničku podršku Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) inicirao izradu Procjene upravljanja javnim investicijama (PIMA) čiji je cilj da pruži detaljan pregled stanja sistema upravljanja javnim investicijama; identifikuje reformske prioritete i maksimizuje povrat na uloženi javni kapital.

Misija je održana u periodu od 16.06.2021 do 12.07.2021.godine, i izrađen je Izvještaj sa preporukama i akcionim planom.

Zakonodavstvo: Okvir upravljanja javnim investicijama propisan je ZBFO-om i *Odlukom o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata* (usvojena u junu 2018. godine). Odluka je smjernica koja se odnosi na sve faze ciklusa javnih investicija (priprema, izbor, implementacija i praćenje). Uvedena je metodologija za izbor novih kapitalnih projekata koji će se uključiti u budžet na osnovu višekriterijumske procjene, a primjenjuje se od 2019.godine. Uz podršku projekta IPA tehničke pomoći metodologija je dodatno poboljšana u januaru 2021. godine.

Planiranje: Kapitalni budžet se formuliše kao dio procedure pripreme budžeta definisane ZBFO-om, ali proces kapitalnog budžetiranja teče paralelno sa procesom pripreme tekućeg budžeta, na osnovu posebnog budžetskog cirkulara. Kapitalne investicije se trenutno planiraju na godišnjoj osnovi, međutim, ovaj proces je potrebno sagledavati sa višegodišnjeg aspekta. U budžetu za 2021. godinu, kapitalni projekti su planirani na višegodišnjem nivou, a u obrazloženju Zakona o budžetu sadržan je spisak svih investicionih projekata koji će se realizovati tokom godine, kao i informacije o periodu realizacije za višegodišnje projekte i procjenjene troškove ukupnih investicija.

Organizacija: U julu 2021. godine, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MRSS, koji je usvojila Vlada Crne Gore, formiran je Direktorat za investiciono razvojne projekte kojeg čine tri Direkcije: Direkcija za planiranje javnih investicija, Direkcija za investiciono razvojne projekte i Direkcija za finansijski monitoring javnih investicija.

Procjena/selekcija: Predloge kapitalnog budžeta priprema se na osnovu zahtijeva potrošačkih jedinica i lokalnih samouprava. Proces određivanja prioriteta vrši Komisija za utvrđivanje liste prioriteta kapitalnih projekata koja vrši ocjenjivanje i priprema Predlog liste prioriternih projekata, nakon čega

Vlada Crne Gore donosi konačnu ocjenu i odluku o izboru prioriternih projekata za finansiranje iz kapitalnog budžeta.

Za realizaciju kapitalnih projekata zadužene su Uprava javnih radova i Uprava za saobraćaj dok nad njima nadzornu funkciju imaju Ministarstvo kapitalnih investicija i Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, kao resorna ministarstva. Kapitalni projekti se evidentiraju u BMIS sistemu za planiranje budžeta i ovo predstavlja prvi korak ka uspostavljanju javnog registra kapitalnih projekata čiji je nastavak realizacije planiran u narednom periodu.

Praćenje i izvještavanje: Kao i svaka druga potrošačka jedinica, ove dvije institucije u obavezi su da podnose tromjesečne finansijske izvještaje kapitalnih projekata Vladi Crne Gore, Direktoratu državnog trezora i Direktoratu za investicione razvojne projekte u MFSS. Izvršenje kapitalnog budžeta je prikazano na agregatnom nivou, kao dio kvartalnih izvještaja o izvršenju budžeta. Izvještaji o fizičkoj implementaciji pripremaju se i dostavljaju Vladi na godišnjem nivou.

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

Obuka: Uz podršku IPA TA projekta, u junu 2021. godine održana je obuka o kapitalnom budžetu za predstavnike Direkcije za planiranje javnih investicija, Uprava za saobraćaj i za javne radove, kao i predstavnika odabranih ministarstava i opština.

II-1.5 Upravljanje javnim dugom

Reorganizacija u oblasti upravljanja javnim dugom započela je 2017. godine postepenim razdvajanjem poslovnih procesa, odražavajući operativne standarde za front office i back office koji postoje u finansijskom sektoru. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MFSS-a, koji je usvojila Vlada Crne Gore u julu 2021. godine, formiran je Direktorat za javni dug, koji čine tri direkcije: Direkcija za upravljanje dugom, analizu zaduženosti i odnose sa inostranstvom (front office), Direkcija za upravljanje gotovinom, servisiranje duga, evidenciju državnog duga i javnog duga (back office) i Direkcija za upravljanje rizicima i finansijskim derivatima.

Prema PEFA izvještaju za 2019. godinu, prakse upravljanja dugom su generalno dobre. MMF je 2018. i 2019. godine pružio obuku za razvoj srednjoročne strategije upravljanja dugom, za pripremu i implementaciju emisija obveznica na međunarodnom tržištu, te za finansijske derivate i hedžing. Obuka novog kadra je i dalje u toku jer se direkcije suočavaju sa značajnim odlivom i zamjenom kadrova, što zahtijeva kontinuirano ponavljanje obuka na radnom mjestu, koje pružaju kako zaposleni

u Direktoratu tako i eksterni stručnjaci. Jačanje kapaciteta osoblja direkcije za upravljanje dugom, analizu zaduženosti i odnose sa inostranstvom je i dalje značajan izazov.

U 2018. godini usvojena je **Strategija upravljanja javnim dugom za period 2018-2020**¹⁸ koja je upućivala na potrebu ujednačavanja otplate duga duga kroz poboljšanje indikatora prosječne ročnosti, kao i smanjenje troškova zaduživanja kroz smanjenje prosječne ponderisane kamatne stope. Pored navedenog, Strategija je upućivala na potrebu upravljanja rizicima valutnog kursa i kamatnih stopa, kao i na razvoj domaćeg tržišta državnih hartija od vrijednosti u cilju diversifikacije izvora finansiranja i omogućavanja zaduživanja pod povoljnijim uslovima. **Strategija upravljanja dugom za period 2022-2024.**, biće pripremljena na osnovu **Fiskalne strategije za period 2021-2024.**

Transakcije duga (zaduživanje i servisiranje) se bilježe u SAP modulu koji je prilagođen potrebama upravljanja dugom MFSS-a. Modul pruža osnovne analitičke i izvještajne karakteristike. Ovaj SAP modul za upravljanje dugom je ocijenjen kao djelimično neadekvatan u smislu izvještavanja, a postoji namjera da se zamijeni novim softverom koji će biti sastavni dio, razvijen kao poseban modul u okviru informacionog sistema za upravljanje budžetom - BMIS.

II-1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU

Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe odnosi se na upravljanje sopstvenim sredstvima EU (pravila koja regulišu finansiranje budžeta EU). Završno mjerilo zahtijeva povećanje administrativnih kapaciteta i usvajanje akcionog plana za uvođenje procedura za izračunavanje, predviđanje, obračun, prikupljanje, plaćanje, kontrolu i izvještavanje EU o sopstvenim sredstvima počevši od pristupanja Crne Gore. Potpoglavlja Poglavlja 33 su: 1) Tradicionalna sopstvena sredstva (carine), 2) Sredstva na osnovu PDV-a i 3) Sredstva na osnovu bruto nacionalnog dohotka (BND). Akcioni plan za uspostavljanje sistema sopstvenih sredstava EU u Crnoj Gori usvojen je u martu 2019. godine.

Prema **Izveštaju EU o napretku iz 2021. godine**¹⁹, nastavljena je analiza računovodstvenih pravila, te ostvaren napredak u označavanju i definisanju prihoda u skladu sa njegovom budućom klasifikacijom. Organizovane su vježbe simulacije za računovodstvo i prijavu uočenih slučajeva prevare i nepravilnosti. Prijavljivanje prevara u skladu sa zahtjevima baze podataka sopstvenih sredstava (OWNRES) unaprijeđeno je pripremom više prijava oduzete robe. U pripremi su izmjene i dopune Carinskog zakona radi regulisanja obaveznog izvršenja kod pokretne i nepokretne imovine. Kada je u pitanju naplata carinskog duga, očekuje se usvajanje modela za otpis carinskog duga. Primjena Zakona o računovodstvu u javnom sektoru odložena je za 2024. godinu, a Uprava prihoda i carina priprema se da u narednom periodu počne sa primjenom pravila dvojnog knjigovodstva.

Što se tiče sredstava iz poreza na dodatu vrijednost, Skupština Crne Gore je u julu 2020. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrijednost, što je dovelo do usklađivanja sa trgovinskim oporezivanjem određenih proizvoda, usluga i uvoza. I dalje je neophodno dodatno usaglašavanje Zakona o PDV-u sa pravnom tekovinom EU, a naročito brisanje izuzeća od obaveze plaćanja PDV-a i drugih poreza koja nijesu u skladu sa pravnom tekovinom EU. Takođe Skupština Crne Gore je 2021.

¹⁸ Strategija upravljanja javnim dugom za period 2018-2020 (Mart, 2018):

<http://www.mif.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=309449&rType=2>

¹⁹ Izveštaj EK o napretku CrneGore za 2021. godinu (Novembar, 2022): <https://www.gov.me/dokumenta/0aef2dec-5785-497d-8dba-527932ac124c>

godine usvojila izmjene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrijednost kako bi se izvršilo dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU.

Što se tiče sredstava iz bruto nacionalnog dohotka, BDP Crne Gore se obračunava prema metodologiji Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA) iz 2010. godine. Podaci o bruto nacionalnom prihodu (GNI) dostupni su od 2010. a objavljuju se na sajtu Monstata. Potrebni su trajni napor i iscrpnu statistiku nacionalnih računa i obračuna BDP/GNI.

Što se tiče administrativne infrastrukture, i dalje su slabi administrativni kapaciteti Direkcije za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja i, uopšteno, svih institucija uključenih u sistem sopstvenih resursa. Okvirni ugovor, finansiran od strane Evropske komisije i koji je u pripremi, pomoći će Crnoj Gori u uspostavljanju efikasnog upravljanja sopstvenim sredstvima. U toku je realizacija akcionog plana vezanog za sopstvena sredstva, koji je usvojen na proljeće 2019. godine. Godišnji izvještaji o ostvarenom napretku pripremaju se i podnose se Vladi Crne Gore na usvajanje.

II-1.7 Poboljšanje zvanične statistike

U prethodnom periodu Postignut je visok nivo metodološke usklađenosti svih istraživanja statističkog Sistema Crne Gore sa pravnom tekovinom EU iz oblasti zvanične statistike, a koja dalje služe kao input za obračun makroekonomskih podataka u skladu sa ESA metodologijom

Pregovori u okviru Poglavlja 18 – Statistika, obuhvataju usklađivanje crnogorskih pravnih propisa s pravnom tekovinom EU iz oblasti zvanične statistike, koju čini približno 350 regulativa, direktiva i preporuka. Pored navedenog pregovaračkog poglavlja, oblast zvanične statistike povezana je i sa drugim poglavljima, a posebno sa aspekta ispunjavanja završnih mjerila u okviru poglavlja 17 – Ekonomska i monetarna unija. Izazovi koje nosi zatvaranje poglavlja 17. Ekonomska i monetarna unija i 18. Statistika odnose se na proizvodnju GFS/EDP statistike.

Kada su u pitanju ključni izazovi koji se prepoznaju u poglavlju 18. Statistika, oni su jasno naznačeni u **Izvještajima EU o napretku**, a koji se prije svega odnose na: i) jačanje kapaciteta Monstata kako bi u potpunosti ispunjavao svoje obaveze; ii) potrebe ostvarivanja napredak u usklađivanju sa Evropskim sistemom računa (ESA) 2010, uključujući i dostavljanje GFS statistike, kao i svih dostupnih podataka prekomjernog duga i deficita i iii) opredjeljivnja potrebnih resursa za organizovanje popisa stanovništva i domaćinstava i organizovanja popisa u skladu sa uslovima i preporukama EU.

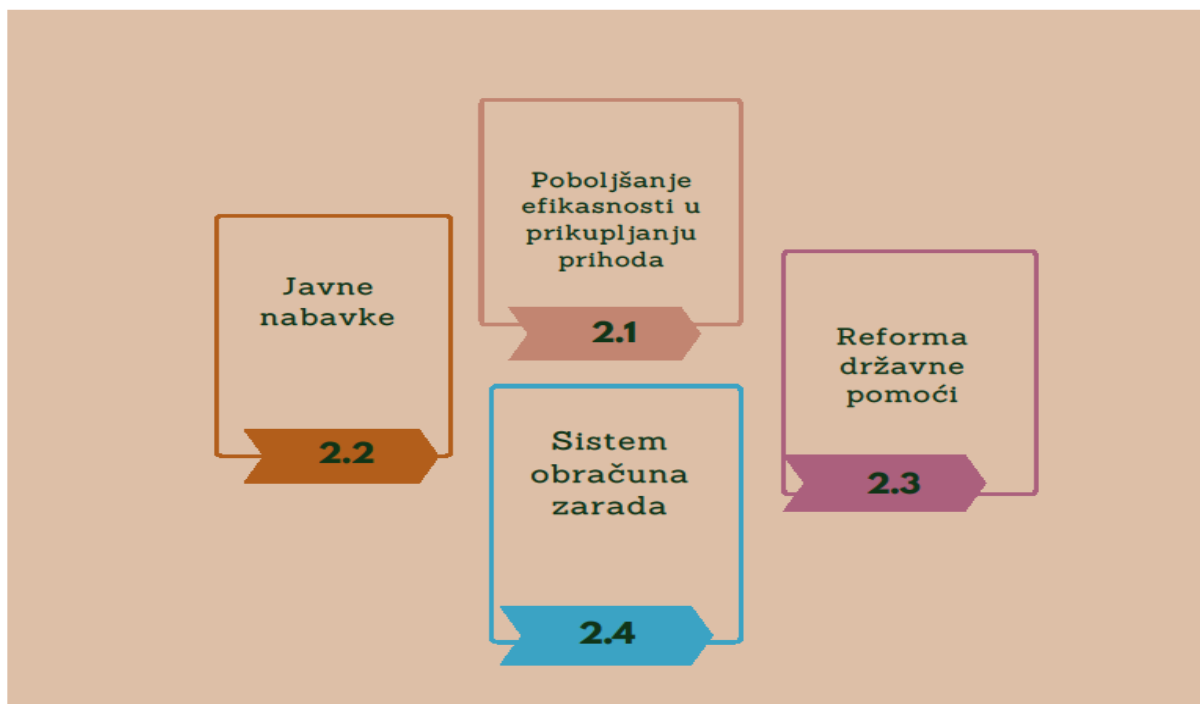
U cilju ispunjavanja preporuka iz izvještaja o napretku, Zakonom o budžetu za 2022. godinu²⁰, opredjeljenja su neophodna sredstva kako za redovne statističke aktivnosti i sprovođenje popisa stanovništva, domaćinstava i stanova. Takođe, utvrđen je Prijedlog zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova od strane Vlade Crne Gore, koji je upućen u skupštinsku proceduru.

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

²⁰ Zakon o budžetu za 2022. godinu (<https://www.gov.me/dokumenta/edbaa6e5-91e1-4f02-8f6d-f15bd736734f>)

- Izmjene Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike Crne Gore, u pravcu prenosa i bližeg definisanja nadležnosti proizvođača statistike vladinih finansija – GFS
- Izmjene petogodišnjeg Programa zvanične statistike 2019-2023., u skladu sa novim Zakonom
- U skladu sa novim zakonskim rješenjima, izmijene aktuelnog Sporazuma o saradnji između MONSTATa, Ministarstva i CBCGC, koji je potpisan 6.05.2016. godine, u smislu nove raspodjele nadležnosti i detaljnim opisom izvora svih podataka
- Donošenje nove Strategije za implementaciju ESA 2010 metodologije u oblasti GFS-a

II-2 STUB 2: IZVRŠENJE BUDŽETA



II-2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda

U aprilu 2021. godine, Poreska uprava i Uprava carina Crne Gore spojene su u jednu instituciju: Uprava prihoda i carina Crne Gore.

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

Nastaviće se implementacija akcionog plana koji se bavi pitanjima istaknutim u TADAT procjeni iz 2015. godine. U tom smislu, Poreska uprava Crne Gore je usvojila **Strategiju Poreske uprave za period 2019-2022**, sa ciljem unaprijeđenja osnovnih procesa, koja je strukturisana u okviru sljedećih stubova: 1) Modernizacija poslovnih procesa; 2) Poboljšanje korišćenja podataka i tehnologije; 3) Unaprijeđenje profesionalizma; 4) Ojačati okvir upravljanja Poreske uprave Crne Gore; 5) Povećati poštovanje poreskih obaveza. Poreska uprava Crne Gore je ažurirala ovu strategiju u skladu sa fiskalnim planom EU i uspostavila odbor za reformu i odbor za upravljanje rizicima koji će pratiti njenu implementaciju. Poreska uprava Crne Gore je takođe usvojila **Strategiju informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) za period 2019-2022**.

Pristupanje EU: Unaprijeđenje kapaciteta Uprave i carina prihoda takođe će doprinijeti postizanju cilja pristupanja zemlje EU i ekonomskih integracija sa državama članicama EU. Tri zaključna mjerila za Poglavlje 16 prvenstveno su usmjerena na (i) Usklađivanje sa zakonodavstvom EU u oblastima PDV-a, akciza i direktnih poreza; (ii) Poboljšanje administrativnih, infrastrukturnih i IT kapaciteta za naplatu i kontrolu poreza; i (iii) Napredak u razvoju svih IT sistema za poresku administraciju, uključujući i one koji se odnose na poresku saradnju i razmjenu informacija u oblasti oporezivanja. Prema Izvještaju o

napretku EU za 2020. godinu, ostvaren je dobar napredak u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU. Što se tiče administrativne saradnje i uzajamne pomoći, Skupština Crne Gore je u decembru 2019. godine ratifikovao Multilateralnu konvenciju o uzajamnoj administrativnoj saradnji u poreskim pitanjima. Zakoni o poreskim savjetnicima, i o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje usvojeni su u julu 2019. godine, ali Crna Gora i dalje treba da usvoji zakone za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o obaveznoj automatskoj razmjeni poreskih informacija. Još uvijek se čeka usvajanje izmjena i dopuna Zakona o PDV-u, porezu na dobit pravnih lica i Zakona o poreskoj administraciji. Ojačani su institucionalni kapaciteti, jer su 2019. godine uspostavljena tri nova odsjeka (interna revizija, međunarodna saradnja i poreska policija koja se bavi utajem poreza). Aktivnosti na primjeni **zajedničkog sistema PDV-a** EU, a posebno implementaciji Sistema razmjene informacija o PDV-u (VIES) još uvijek nisu realizovane.

Usluge za poreske obveznike su unaprijeđene razvojem e-usluga. Udio podnešenih elektronskih prijava premašio je cilj za prethodne četiri godine i ostvario 89% e-prijava za PDV u 2020. godini i 99,6% za porez na dohodak građana. Mjesečna prijava PDV-a podnosi se isključivo elektronskim putem. Sada će fokus biti stavljen na e-registraciju privrednih subjekata, a povezivanje sa sistemima institucija uključivalo je proces registracije preduzeća i razmjenu podataka u skladu sa Zakonom o e-upravi.

Naplata prihoda je održala stabilan rast u prethodnim godinama: u 2019. godini prikupljeno je 80 miliona eura iznad plana; u 2018. godini 73 miliona eura iznad plana; i u 2017. godini 25 miliona eura iznad plana. U 2020. godini, uprkos pandemiji, predviđeno je 65 miliona eura iznad plana. Mobilizacija javnih prihoda prvenstveno je ostvarena smanjenjem sive ekonomije, smanjenjem poreskih obaveza, poboljšanjem poreske obaveze i unaprijeđenjem poreskog sistema. Ove oblasti ostaju prioriteta u narednim godinama. Postignuća u pogledu smanjenja neformalne ekonomije reformom poreske uprave su donošenje Zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga i pratećih podzakonskih akata u avgustu 2019. godine, čime se obezbjeđuje pravni osnov za implementaciju sistema e-fiskalizacije koji je obavezan za sve poreske obveznike i počeo je sa radom 2021. godine. U 2017. usvojen je Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije koji sadrži mjere koje treba sprovesti u vezi sa poreskom inspekcijom.

Udio **poreskih neizmirenih obaveza** je značajno smanjen u odnosu na prethodne godine, dijelom zbog povećane naplate, a dijelom zbog poboljšanog upravljanja poreskim obavezama uvedenim Zakonom o reprogramu poreskog potraživanja (2016.) kojim se predviđaju ugovori o reprogramu duga koji garantuju otpis poreskih kamata i troškova postupka poreskim dužnicima koji otplaćuju glavnice u ratama.

Veliki dio poreskih potraživanja duguju nesolventni ili neoperativni subjekti i nisu naplativi, ali ih je teško otpisati prema važećem zakonodavstvu zbog proceduralnih prepreka.

Operativni kapacitet i kompjuterizacija: IT sistemi za poresku administraciju su heterogeni. U toku je implementacija novog Integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS) u okviru tekućeg "Projekta reforme Uprave prihoda" koji ima za cilj unaprijeđenje efikasnosti operativnih funkcija u smislu modernizovanih poslovnih procesa zasnovanih na procjeni rizika. Implementacija IRMS-a kasni, pri čemu je glavni izazov fluktuacija osoblja ključnih službenika i potreba za jačanjem kapaciteta. Posebno su apsorpcioni kapaciteti IT odsjeka nedovoljni, s obzirom na složenost tekućih IT projekata.

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

Zahtjevi za pristupanje EU u oblasti carina odnose se na (i) usvajanje zakonodavstva u oblastima koje zahtijevaju dalje usklađivanje, uključujući program Ovlašćenog ekonomskog operatera (AEO); (ii) primjenu carinskih pravila, posebno u oblastima obrade deklaracija, porijekla, pojednostavljenih postupaka, prava intelektualne svojine i selektivnosti kontrola i analize rizika; i (iii) napredak u razvoju svih potrebnih IT sistema interkonektivnosti.

Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta**, Uprava carina sprovodi svoju **Poslovnu strategiju 2019-2021.** sa četiri stuba: (i) Usklađivanje zakonodavstva sa *acquis-em* i razvoj informacionih sistema; (ii) Zaštita društva, sigurnost i olakšavanje međunarodne trgovine, uključujući pojednostavljenje i harmonizaciju carinskih procedura; (iii) Efikasno i efektivno prikupljanje prihoda; i (iv) Razvoj i unaprijeđenje ljudskih resursa. Podzakonski propisi o unutrašnjoj organizaciji Uprave carina usvojeni su u maju 2019. godine, zajedno sa strategijama o ljudskim resursima, upravljanju, obuci carine, modernizaciji IT infrastrukture i odnosa s javnošću. Preduzete su radnje za jačanje kapaciteta u finansijskim istragama, uključujući povraćaj imovine i prihoda stečenih kriminalom, te pojačane mjere za borbu protiv korupcije i integritet carinskih službenika.

Glavni strateški dokument je **Strategija trgovinskih olakšica 2018-2022.**²¹ koju je Uprava carina, a sada Uprava prihoda i carina sprovodi zajedno sa drugim institucijama. Ova strategija ima pet (5) ciljeva: (i) Unaprijeđenje transparentnosti i pristupa informacijama; (ii) Usklađivanje i racionalizacija formalnosti, dokumentacije i taksi; (iii) Implementacija procedura pojednostavljenog i ubrzanog carinjenja roba; (iv) Unaprijeđenje saradnje i povećanje efektivnosti graničnih kontrola; i (v) Proširenje automatske obrade i elektronske razmjene podataka. Ova strategija konsoliduje obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO, CEFTA protokola 5 i pristupanja EU u pogledu olakšavanja trgovine.

U oblasti informacionih tehnologija, Uprava prihoda i carina postepeno razvija svoje IT sisteme u skladu sa Višegodišnjim strateškim planom (MASP).

Sistem akciza: Uz podršku IPA projekata "Podrška Upravi carina u oblasti akciza" i "Uvođenje sistema za elektronsko upravljanje akciznim markicama" implementiran je elektronski sistem upravljanja akciznim markicama koji omogućava akciznim obveznicima automatsku komunikaciju sa Upravom, za potrebe izdavanja akciznih markica za obilježavanje duvanskih proizvoda i alkoholnih pića. Sistem za elektronsko upravljanje akciznim markicama povezan je sa nacionalnom aplikacijom za akcize, a stavljen je u rad u februaru 2021. godine. Ova aplikacija će omogućiti elektronsko praćenje kretanja akciznih proizvoda pomoću elektronskog akciznog dokumenta, kao suštinskog preduslova za buduće povezivanje sa sistemom za praćenje i kontrolu akciza (EMCS) koji je u funkciji od januara 2021. godine, a doprinosi takođe i suzbijanju neformalne ekonomije.

²¹ Strategija trgovinskih olakšica 2018-2022 (April,2028): <https://www.gov.me/dokumenta/3382d499-2573-449b-8c16-eb47ad4f0eaf>

Implementirane su **pojednostavljene procedure** carinjenja ekspresnih pošiljaka i stavljena je u funkciju aplikacija eManifest, koja omogućava prethodnu obradu pošiljaka prije njihovog dolaska. U avgustu 2019. godine usvojene su izmjene i dopune podzakonskih akata o ovlaštenom ekonomskom operateru (AEO), u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora je počela da izdaje odobrenja preduzećima koja ispunjavaju uslove. Već su izdata tri odobrenja. Ubrzane su pripreme za akreditaciju carinske laboratorije i uspješno je završeno nekoliko tenderskih procedura za nabavku laboratorijske opreme.

Stepen usklađenosti carinskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU je visok, posebno u pogledu zakonodavstva koje se odnosi na carinske tarife, carinska izuzeća i zaštitu intelektualne svojine na granici.

Vlada Crne Gore je 29.12.2021.godine, utvrdila Predlog Carinskog zakona čija primjena je planirana za treći kvartal 2022.godine. Usvajanjem novog Carinskog zakona, postići će se najveći stepen usaglašenosti sa Carinskim zakonom Evropske unije (Regulativa (EU) br. 952/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta kojom se utvrđuje Carinski zakon Unije). Novim zakonom kreiraće se pravni osnov za carinska pravila i postupke na carinskom području CG koji su u potpunosti usklađeni sa evropskim. Zakon će biti prilagođen uslovima u kojima se odvija savremena trgovina i njegov cilj je da olakša protok robe koja tranzitira, ulaz ili izlaz iz CG, kako bi se poboljšala konkurentnost domaćih preduzeća i istovremeno zaštitili finansijski i ekonomski interesi države, kao i sigurnost i bezbjednost potrošača. U tu svrhu, Zakon je usmjeren ka daljem napredovanju carine u bespapirno, integrisano i potpuno elektronsko okruženje. Zakon je trenutno u proceduri i daljoj obradi u Skupštini Crne Gore.

Takođe, u pripremi su i podzakonski propisi kojima će se na bliži način urediti materija definisana ovim zakonom. U tom dijelu, najveći izazov je priprema Uredbe za sprovođenje Carinskog zakona. Na liniji navedenog, MFSS i Uprava prihoda i carina pripremaju Nacrt Uredbe za sprovođenje Carinskog zakona, uz tehničku pomoć IFC (Grupacije Svjetske banke). Uredbom će biti izvršeno usaglašavanje sa Delegiranom Uredbom Komisije (EU) 2015/2446 i Implementacionom Uredbom Komisije (EU) 2015/2447. Aktivnosti u vezi sa pripremom pomenute uredbe se realizuju planiranom dinamikom U 2020. godine izmijenjeni su i Zakon o akcizama i Zakon o PDV-u. Za punu implementaciju novog Carinskog zakona potreban je razvoj novih i nadogradnja postojećih IT sistema. U skladu sa praksom EU, primjena odredbi koje regulišu korišćenje elektronskih sistema biće odložena, imajući u vidu da još uvijek nisu u funkciji.

Što se tiče **zajedničkog tranzitnog postupka**, počele su pripreme za pristupanje Crne Gore Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i Konvenciji o olakšicama u trgovini robom. Prva verzija Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS) za nacionalnu primjenu instalirana je u januaru 2021, a prva verzija NCTS-a za međunarodnu primjenu instalirana je u junu 2021. i nalazi se u fazi testiranja. Od 27.januara 2022.godine je započeto testiranje usklađenosti NCTS-a, Mode 1, uz korišćenje aplikacije CTA (Conformance Testing Application) koju je za ove potrebe izradila EK. Planirano je da se ovo testiranje završi do kraja marta 2022. godine, kako bi početkom aprila započeli sa Mode 2 testiranjem. Nove aplikacije, kao što je **Sistem upravljanja garancijama, Sistem upravljanja rizikom, Sistem za autorizaciju i autentifikaciju korisnika, Portal za privredu** i dr., razvijene su, kao i NCTS, u okviru IPA projekta "Podrška Upravi carina" i biće međusobno povezane sa NCTS-om.

Poboljšana je kvaliteta profilisanja rizika za akcizne proizvode u tranzitnom postupku i usvojena su uputstva koja pokrivaju sistem i proces analize rizika na osnovu Evropskog okvira za analizu rizika. Objašnjenja za primjenu NCTS-a, za carinske službenike i privredne subjekte su izrađena tokom trajanja projekta i biće donijeta od strane carinskog organa nakon stupanja na snagu novog Carinskog zakona i njegovih podzakonskih akata. Rok za implementaciju projekta "Podrška Upravi carina" je 10.12.2022.godine.

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

II-2.2 Javne nabavke

Direktorat za politiku javnih nabavki (DPJN) u MFSS je odgovoran za razvoj politike javnih nabavki, uključujući JPP i koncesije, izradu zakona i praćenje sistema javnih nabavki. U poslednjih nekoliko godina fokus aktivnosti u oblasti javnih nabavki stavljen je na usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, primjenu Zakona o javnim nabavkama i Zakona o JPP, te implementaciju elektronskih javnih nabavki.

Pravni okvir o javnim nabavkama je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom. Novi Zakon o javnim nabavkama²² usvojen je 30. decembra 2019. godine i njime su transponovane Direktive EU o javnim nabavkama iz 2014. godine o klasičnim nabavkama, komunalnim djelatnostima i koncesijama i Direktiva o odbrani i bezbjednosti su transponovane u novi Zakon o javnim nabavkama. Što se tiče podzakonskih akata, usvojen je 21 pravni akt, uključujući centralizovane javne nabavke, nabavke za odbranu i e-nabavke. U predstojećem periodu predviđeno je usvajanje još jednog podzakonskog akta, u skladu sa Zakonom. Takođe, u decembru 2019. godine usvojen je Zakon o javno-privatnom partnerstvu²³ sa podzakonskim aktima i usklađen je sa Direktivama EU o dodjeli ugovora o koncesiji iz 2014. godine.

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

Uz podršku EU, **sistem e-nabavke** počeo je sa radom od 1. januara 2021. godine i njegovo korištenje je obavezno za sve subjekte koji podliježu primjeni Zakona i sve aktivnosti vezano za postupke javnih nabavki i pokriva sve faze procesa javnih nabavki. Centralizovane nabavke se sve više koriste za određene standardne nabavke, dok okvirne sporazume, pored centralizovanog tijela za nabavke (Uprava za katastar i državnu imovinu), koriste veći naručioci. Povezivanje sa drugim elektronskim

²² Zakon o javnim nabavkama: ("Sl. list CG", br. 74/2019)

²³ Zakon o javno – privatnom partnerstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 073/19 od 27.12.2019)

platformama u zemlji (posebno Ministarstvo pravde i sistem Uprave prihoda i carina) će olakšati provjeru podobnosti za učešće u postupcima javnih nabavki.

Direktorat za politiku javnih nabavki je **obučio i sertifikovao** 650 službenika za javne nabavke, pokrivajući sve ugovorne organe. Postojeća šema za obuku trenera iz oblasti javnih nabavki tek treba da se proširi kako bi pokrila 3.500 registrovanih privrednih subjekata.

U oktobru 2021. godine usvojena je **Strategija za unaprijeđenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2021-2025** sa Akcionim planom za drugu polovinu 2021. i 2022. godine. Strategija je pripremljena u saradnji sa ekspergtima SIGMA-e.

Jedan od izazova u javnim nabavkama je **veliki broj naručilaca**. Manjim opštinama sa ograničenim sopstvenim kapacitetima za projekte komunalne infrastrukture potrebna je pomoć. Centralizovane nabavke su moguće rešenje za ublažavanje ovog problema, ali još uvijek nisu dovoljno uspostavljene u sistemu javnih nabavki. Potrebna je dalja izgradnja kapaciteta u ovom dijelu.

U oblasti tržišne konkurencije i vrijednost za novac prisustni u određeni izazovi. Većina transakcija javnih nabavki odvija se putem otvorenog nadmetanja, međutim, broj ponuđača (2-3,5 u periodu 2015-2020) ostaje konstantno nizak. "Najniža cijena" kao jedini kriterijum dodjele primijenjen je u 66% svih postupaka u 2019. godini, isplativost i efektivnost nabavki bi trebalo poboljšati isplativost, a Ex-post evaluacija procesa nabavke je još uvijek vrlo rijetka.

II-2.3 Reforma državne pomoći

Nakon prelaska Jedinice za kontrolu državne pomoći MFSS-a u Agenciju za zaštitu konkurencije (AZK) u januaru 2019. godine, Sektor za državnu pomoć u AZK-u je odgovoran za implementaciju zakonskog okvira o državnoj pomoći. Odluke o državnoj pomoći donosi Savjet AZK-a koje imenuje Vlada Crne Gore. Na donešene odluke o državnoj pomoći može se izjaviti tužba Upravnom sudu.

Zakon o kontroli državne pomoći usvojen je 2018. godine i dao je osnovu za otvaranje poglavlja 8 – Konkurencija. U 2020. godini usvojeni su podzakonski akti za implementaciju Zakona. Prema **Izveštaju o napretku EU** za 2020., pravni okvir je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU i SSP-om, kao i sa članovima 107. i 108. Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU).

Zaostaje **implementacija zakonske regulative**, iako se povećava broj odluka koje donosi Savjet AZK, kao i broj slučajeva po službenoj dužnosti. Takođe, uspostavljeni su registri pomoći za COVID-19, opšti registar državne pomoći i de minimis pomoći. Organizovana je obuka o državnoj pomoći i koncesijama za različite ciljne grupe, sa fokusom na državnu pomoć u oblasti infrastrukture (autoput) i COVID-19. Međutim, svijest zainteresovanih strana (donatora i korisnika na centralnom i lokalnom nivou) o pravilima državne pomoći je još uvijek nedovoljno razvijena.

Uslovi za zatvaranje pregovaračkog potpoglavlja EU o državnoj pomoći odnose se na završetak harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU; izgradnju adekvatnih administrativnih i pravosudnih kapaciteta u oblasti kontrole državne pomoći; dokazivanje zadovoljavajuće evidencije o kontroli državne pomoći; ocjenjivanje usklađenosti državne pomoći sa odredbama AZK; i povrat neusklađene državne pomoći.

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

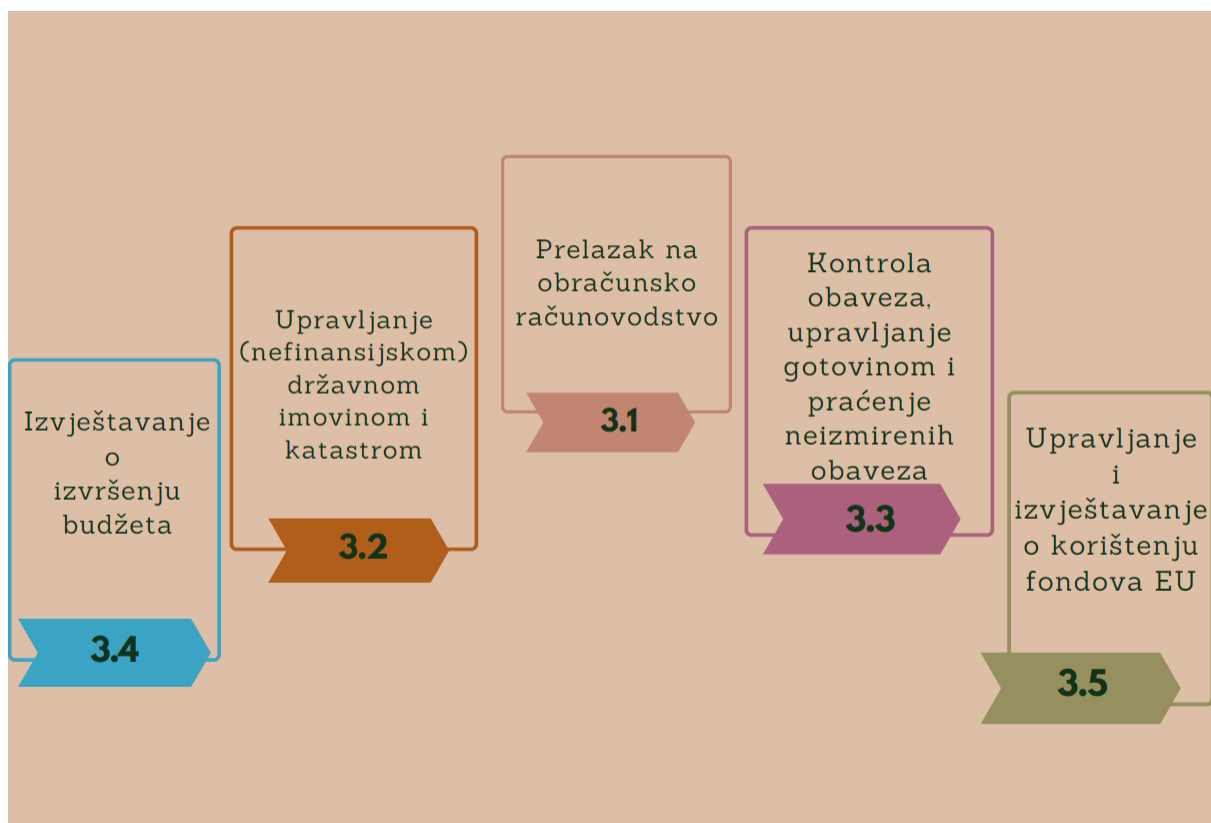
II-2.1 Sistem obračuna zarada

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija i socijalnog staranja koja je usvojena u avgustu 2021. godine, formiran je Direktorat za obračun, kontrolu i politiku zarada koji vrši poslove vezane za politiku zarada, kao i centralizovani obračun i kontrola zarada i ostalih budžetskih sredstava vezanih za zarade, naknade, dodatke i otpremnine.

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

Imajući u vidu snažan uticaj na kretanja i nivo javne potrošnje, značajan segment u reformi upravljanja javnim finansijama i generalno reformi javne uprave ima upravljanje ukupnim fondom zarada zaposlenih u javnom sektoru. S tim u vezi, u prethodnom periodu je, kroz podršku EU u okviru Instrumena prepristupne pomoći (IPA II) 2014-2020., intenzivno implementiran sistem za centralizovani obračun zarada. Ovaj proces je otpočeo 2019. godine sa razvojem jedinstvenog softverskog rješenja, kako bi se omogućila automatizacija procesa, te izvršila centralizacija i efikasniji proces obračuna zarada, sa većim stepenom kontrole i izvještavanja, kao i efikasnije upravljanje potrošnjom za zarade u javnom sektoru. Nakon postupka nabavke i instalacije serverske opreme krajem 2020 godine, te učestalih i kontinuiranih obuka krajnjih korisnika i nekoliko testnih, paralelnih obračuna tokom 2021. godine, u februaru 2022. godine sistem je počeo sa operativnim radom za obuhvat od cca 10.000 zaposlenih i 135 potrošačkih jedinica. U narednom periodu planirane su aktivnosti na uključivanju preostalih potrošačkih jedinica korisnika budžeta države čime će se centralizacija obračuna zarada finalizovati, te kontinuirano unaprijeđivati u narednom periodu.

II-3 STUB 3: RAČUNOVODSTVO, PRAĆENJE I FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE



II-3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo

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

Obuka računovođa u javnom sektoru započela je 2016. godine u okviru PACT projekta u saradnji sa Centrom za izvrsnost u finansijama u Ljubljani. U periodu 2016-2020, tri generacije od ukupno 120 računovođa u javnom sektoru, završile su obuku o obračunskom računovodstvu u CIPFA šemi, a 60% njih je sertifikovano. Lokalizacija procesa sertifikacije je u pripremi: Obuka će se nastaviti u okviru lokalne šeme koju sprovodi Uprava za kadrove (HRMA), na osnovu CIPFA šeme i nacionalnog procesa sertifikacije.

Vlada Crne Gore je 2018. godine usvojila **Akциони plan za sprovođenje Strategije**, kojim je donošenje Zakona o računovodstvu u javnom sektoru prepoznato kao prioritet. Novi Zakon o računovodstvu u javnom sektoru usvojen je u novembru 2019. godine i predstavlja pravni osnov za računovodstvo u javnom sektoru. Njime se definiše prelazak sa gotovinskog na obračunsko računovodstvo, koje će se primjenjivati od 1. januara 2024. godine. Zakon je u velikoj mjeri usklađen sa IPSAS zasnovanim na obračunskoj osnovi uz neke razlike (uglavnom pitanja koja nisu primjenjiva u Crnoj Gori) i njime se uređuje finansijsko izvještavanje i uvodi profesija računovođe u javnom sektoru, te potreba za njihovu sertifikaciju.

Potrebno je pet podzakonskih akata koji su izrađeni u 2020. godini, i to Pravilnik o kontnom planu; Pravilnik o računovodstvenoj metodologiji; Pravilnik o finansijskom izvještavanju; Pravilnik o registru subjekata javnog sektora; i Pravilnik o programu obuke i načinu polaganja ispita za sticanje sertifikata računovođe u javnom sektoru, Priručnik za obuku i sertifikaciju računovođa u javnom sektoru.

U narednom periodu potrebno je obezbijediti donošenje i primjenu novih računovodstvenih propisa i nadograditi računovodstveni informacioni sistem za podršku obračunskom računovodstvu i finansijskom izvještavanju. Biće potrebna obuka računovođa za primjenu novih računovodstvenih propisa i za korištenje računovodstvenog informacionog sistema.

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

Najznačajniji izazov za prelazak na obračunsko računovodstvo je potreba za **nadogradnjom računovodstvenog IT sistema**. Aktivnosti pokrenute u cilju rešavanja ovog izazova su: (i) analiza procesa i funkcionalnosti računovodstvenog informacionog sistema u skladu sa novim računovodstvenim propisima; i (ii) analiza nedostataka postojećeg računovodstvenog informacionog sistema u odnosu na funkcionalnost potrebnu za primjenu novih računovodstvenih standarda. Analiza nedostataka će poslužiti za identifikaciju zahtjeva za nadogradnjom SAP sistema u cilju implementacije novog Zakona o računovodstvu u javnom sektoru i pripadajućih podzakonskih akata.

II-3.2 Upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrom

U januaru 2021. godine Uprava za nekretnine i Uprava za državnu imovinu spojile su se u Upravu za katastar i državnu imovinu.

Zakonodavstvo o državnoj imovini: Zakonom o državnoj imovini iz 2009. godine, izmijenjenim 2011. godine, propisano je da državni organi i lokalne samouprave vrše popis, procjenu i evidentiranje nepokretnosti koja se nalazi u njihovom posjedu i podatke dostavljaju Upravi za državnu imovinu godišnje. Uprava za državnu imovinu je nadležna za vođenje jedinstvenog registra državne imovine i evidencije zaključenih ugovora o sticanju i raspolaganju nepokretnostima i pokretnim stvarima u državnoj svojini.

Modul za upravljanje imovinom: Trenutni registar pokretne i nepokretne imovine koji vodi Uprava za državnu imovinu je vrlo bazičan i nepotpun i obuhvata samo zbirne podatke. Od 2015. godine Uprava je u procesu implementacije novog IT modula - web aplikacije za upravljanje imovinom ARS (Sistem registra imovine) - koja predviđa registar državne imovine koji je izrađen u cilju evidentiranja i održavanja podataka o pokretnoj i nepokretnoj imovini koje pružaju potrošačke jedinice i vanbudžetske države institucije. Implementacija se odvija u tri faze: 1) potrošačke jedinice - direktni budžetski korisnici; 2) korisnici budžeta države - indirektni budžetski korisnici i diplomatsko konzularna predstavništva; i 3) Lokalna uprava. Važno je napomenuti da je za implementaciju obračunskog računovodstva potreban razvijen registar imovine.

Obuka o korišćenju softvera i pripremi migracionih tabela je završena za potrošačke jedinice direktne i indirektno budžetske korisnike na centralnom nivou, ali se i dalje nastavlja za lokalnu upravu.

Katastarski informacijski sistem: Katastarska evidencija se vodi u elektronskom formatu od 1996. godine. Podaci o vlasništvu vode se na nivou područnih jedinica i djelimično su nepotpuni. Pored baze podataka o vlasništvu, održava se i grafička baza podataka koja je djelimično nedosljedna. Potrebna je nadogradnja katastarskog informacijskog sistema radi konsolidacije podataka na centralnom nivou i poboljšanja njihovog kvaliteta. Neophodan je razvoj strateškog okvira za primjenu novih tehnologija, definisanje prioriteta, procedura, ljudskih i finansijskih resursa, rizika i usklađivanje sa trenutnim stanjem. U cilju poboljšanja katastarskog informacijskog sistema biće razvijene sledeće nove funkcionalnosti i usluge:

- e-usluge za notare
- Funkcionalnost preuzimanja elektronski potpisanog lista nepokretnosti, vlasničkog lista i sertifikata
- Integracija postojećih sistema za upravljanje katastarskom evidencijom

Postoje i planovi za sistem upravljanja dokumentima za potrebe arhiviranja.

Pored razvoja informacijskih tehnologija, potrebno je izmijeniti postojeći zakonski okvir, propise i procedure koje regulišu korištenje IT sistema.

II-3.3 Kontrola obaveza, upravljanje gotovinom i praćenje neizmirenih obaveza

Upravljanje obavezama: Za rezervaciju sredstava propisana je procedura. Svaki zahtjev potrošačke jedinice za izdvajanje budžetskih državnih sredstava mora biti pokrenut od strane rukovodioca institucije, na osnovu Zahtjeva za rezervacijom sredstava potpisanog od strane načelnika finansijskog odsjeka. Obaveze moraju biti predstavljene po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji Direktoratu za državni trezor. Na osnovu ovoga, Direktorat za državni trezor rezerviše odgovarajući dio odobrene raspodjele nakon verifikacije, odnosno otpuštanja sredstava od strane Direktorata za državni budžet čime se potvrđuje da je dovoljno sredstava na raspolaganju u budžetu za dotične obaveze. Direktorat za državni trezor izvršava naloge za plaćanje tek nakon što ih uskladi sa rezervacijama. Međutim, ne postoji efikasna kontrola zaključenih obaveza, budući da u IT sistemu za upravljanje budžetom – BMIS-u, kao ni u SAP sistem za plaćanje nije razvijen modul obaveza. Potrošačke jedinice stoga nisu sistemski, kroz IT rješenje, efektivno spriječene da vrše plaćanje koje nije usklađeno sa obavezama (iako je Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ovo pitanje precizno definisano).

Kontrola obaveza: Usklađenost sa pravilima i procedurama plaćanja je prilično visoka, ali i dalje postoje izazovi u vezi sa kontrolom obaveza i mogućnošću da potrošačke jedinice uđu u ugovorne obaveze izvan svojih godišnjih budžetskih ograničenja, iako je predmetno pitanje precizno definisano Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Kao što je već navedeno, ne postoji potpuno razvijen modul obaveza za obaveznu upotrebu od strane svih potrošačkih jedinica i za sve vrste rashoda i ovo pitanje je od značaja imajući u vidu da je pravilno izvještavanje o obavezama jedan od preduslova za adekvatnu implemetaciju obračunskog računovodstva.

Praćenje neizmirenih obaveza: Prema PEFA izvještaju iz 2019. godine, informacije o neizmirenim obavezama se redovno prikupljaju i ukazuju na nizak nivo neizmirenih obaveza, iako postoji nedostatak jasne definicije neizmirenih obaveza i centralizovane evidencije za podršku praćenju i izvještavanju dovodi u pitanje, određenoj mjeri, pouzdanost osnovnih podataka, te je u narednom

periodu potrebno predzeti aktivnosti na uspostavljanju IT rješenja o centralnoj evidenciji neizmirenih obaveza na državnom nivou.

Izazovi kada su u pitanju neizmirene obaveze su više istaknuti na lokalnom nivou.

Upravljanje gotovinom: Vlada Crne Gore ne ulazi, često ili u značajnim iznosima, u investiranje viška sredstava u hartije od vrijednosti ili u druge oblike aktive. Takođe, konsolidovane informacije o učinku finansijske imovine se ne objavljuju.

II-3.4 Izvještavanje o izvršenju budžeta

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

Potrošačke jedinice podnose tromjesečne konsolidovane izvještaje MFSS-u. Takođe, MFSS objavljuje zbirni izvještaj o izvršenju budžeta na mjesečnom nivou na svojoj internet stranici. Izvještaji su prezentovani prema ekonomskoj klasifikaciji i ne izvještavaju odvojeno o različitim potrošačkim jedinicama, funkcijama ili programima. Stoga je direktno poređenje sa originalnim budžetom moguće samo na određenom nivou agregacije i samo na osnovu ekonomske klasifikacije. Imajući prethono u vidu, potrebno je unaprijediti izvještavanje na način da se prezentuju podaci o izvršenju u skladu sa ostalim raspoloživim klasifikacijama.

II-3.5 Upravljanje i izvještavanje o korišćenju fondova EU

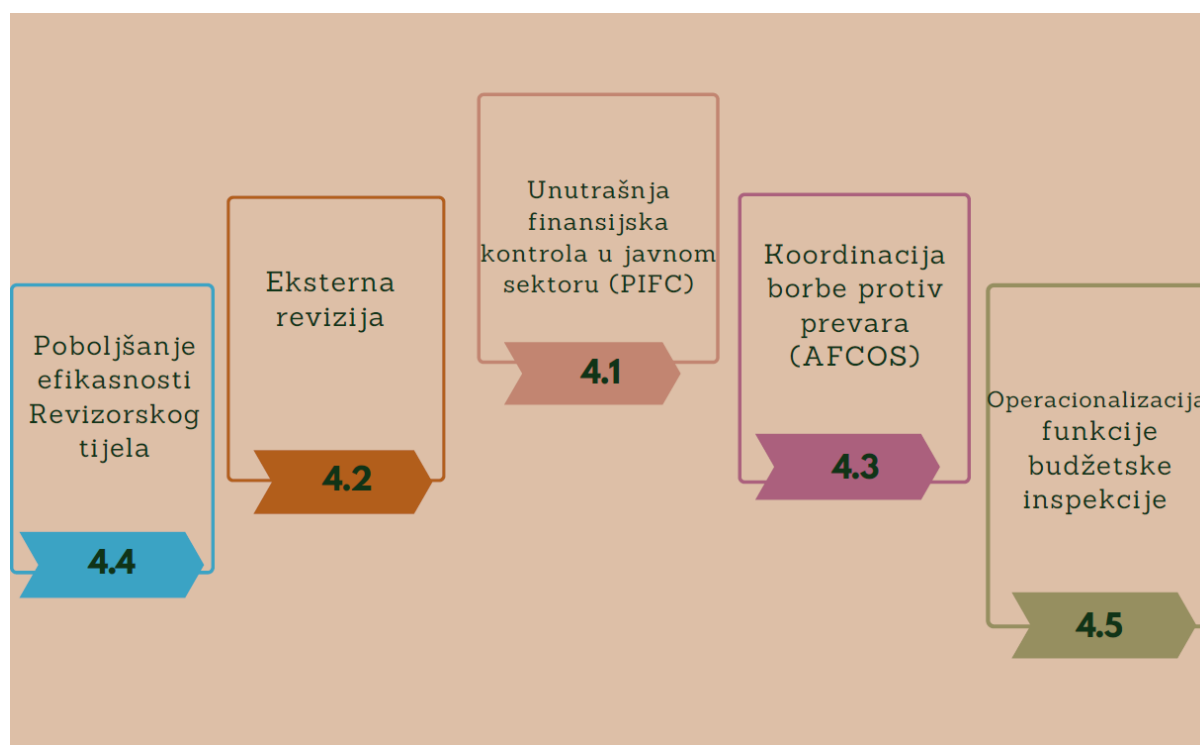
Za potrebe upravljanja i izvještavanja o korištenju EU fondova postoji potreba za razvojem relevantnog informacionog sistema. Naime, evidentiranje podataka o fondovima EU, odnosno izvještavanje o njihovom korištenju glavni je zahtjev za upravljanje pretpripravnim fondovima, a kasnije, kada država postane članica EU, i za upravljanje strukturnim i kohezionim fondovima.

Imajući u vidu da Crna Gora trenutno koristi pretpripravne fondove EU (IPA fondove) i da je u procesu pregovora za punopravno članstvo, jedno od mjerila za **Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata** je uspostavljanje sistema praćenja i evaluacije, uključujući postavljanje elektronskog upravljačkog i informacionog sistema (MIS). MIS, koji bi Crna Gora trebala razviti, omogućio bi pozdane podatke o ugovorima i finansijskom upravljanju, kao i praćenje upravljanja pomoći EU, u skladu sa zahtjevima poglavlja 22.

MIS bi trebao omogućiti bilježenje podataka na nivou Programa, od dostupnih podataka za ugovaranje do praćenja ugovora i praćenja postizanja pokazatelja. Glavni korisnici MIS-a trebali bi biti ključni akteri uključeni u upravljanje EU fondovima, tj. Upravljačko tijelo, Tijelo za ovjeravanje kao i Revizorsko tijelo. MIS bi trebao omogućiti generiranje relevantnih izvještaja, u svrhu učinkovitog i djelotvornog korištenja EU fondova, te u svrhu izvještavanja nadležnih tijela.

Ovaj informacijski sustav, nakon provede analize stanja, će biti razvijan u skladu sa dinamičkim planom, kao nezavisno softversko rješenje ili kao integrirani dio drugog, relevantnog, već postojećeg softverskog rješenja.

II-4 STUB 4: FINANSIJSKA KONTROLA



II-4.1 Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)

Regulatorni okvir za PIFC je u velikoj mjeri uspostavljen nakon implementacije većine aktivnosti planiranih u okviru **Strategije PIFC-a 2013-2017**, ali okvir je dalje unaprijeđivan tokom 2018. i 2019. godine. Takođe, sve aktivnosti predviđene prethodnim Programom reforme upravljanja javnim finansijama su implementirane.

Direktorat za centralnu harmonizaciju (CHU) je nadležan za razvoj i koordinaciju PIFC sistema, posebno u pogledu praćenja i izvještavanja. CHU je realizovala obuke iz oblasti unutrašnje revizije i finansijskog upravljanja i kontrola, kao i sertifikaciju unutrašnjih revizora u javnom sektoru zajedno sa CEF-om, na osnovu CIPFA programa. Ovaj proces je preuzet i sada se implementira u saradnji sa Upravom za kadrove. Prvi krug programa sertifikacije u okviru nadležnosti nacionalnih institucija organizovan je 2020. godine. Takođe uspostavljen je program kontinuiranog profesionalnog usavršavanja za unutrašnje revizore.

Fokus CHU je na obukama, podršci i praćenju budžetskih korisnika na centralnom i lokalnom nivou. U skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama, u narednom periodu dodatni fokus će biti stavljen na jačanje unutrašnje revizije, upravljanja i kontrole u preduzećima u kojima država ima većinski vlasnički udio.

Praksa, pravila i standardi unutrašnje revizije usklađeni su sa međunarodnim standardima. Broj unutrašnjih revizora je konstantno u porastu, a ostvaren je značajan napredak u jačanju njihovih kapaciteta kroz obuku i sertifikaciju. Do kraja 2019. godine raspoređeno je ukupno 88 revizora, od kojih je 97% sertifikovano. U 2020. godini, novom Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u

javnom sektoru povećan je broj subjekata koji su u obavezi da uspostave posebnu jedinicu za unutrašnju reviziju. Samo jedan od obaveznih subjekata nije ispunio ovu obavezu, dok velika većina ima usvojen Program obezbjeđenja i unaprijeđenja kvaliteta.

Procenat realizovanih preporuka revizije kontinuirano raste i iznosi 84,15% u 2019. godini. Prema podacima za 2020. godinu broj preporuka koje se odnose na postizanje vrijednosti za novac i poboljšanje unutrašnjih kontrola je oko 23,7%. Međutim, potrebno je dalje jačanje kapaciteta unutrašnjih revizora u ovoj oblasti.

Regulativa koja se tiče **unutrašnje kontrole** usklađena je sa međunarodnim standardima. Okvir za upravljanje i unutrašnju kontrolu (FMC) je uspostavljen i ažuriran. Razvijen je sistem za otkrivanje i postupanje o obavještenjima na sumnje na nepravilnosti, ali nije evidentiran značajan broj prijavljenih nepravilnosti. Potrošačke jedinice sve više usvajaju registre rizika, ali upravljanje rizicima ne primjenjuju dosledno svi subjekti.

Iako je više od 80% subjekata usvojilo registre rizika, još uvijek nema dovoljno razumijevanja procesa upravljanja rizicima. Takođe, samo polovina subjekata je usvojila planove za unaprijeđenje sistema upravljanja i kontrole.

Upravljačka odgovornost: Regulatorni okvir za razvoj upravljačke odgovornosti obezbjeđuje Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 075/18) i Uredba o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 079/20). Dodatno, kao pomoć u uspostavljanju koncepta upravljačke odgovornosti Ministarstvo finansija je u oktobru 2020. godine donijelo Metodologiju o prenošenju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru²⁴. Donošenje metodologije bilo je predviđeno **Akcionim planom Strategije reforme javne uprave 2016-2020**.

Upravljačka kultura u institucijama javnog sektora i dalje je visoko centralizovana, te delegiranje odgovornosti za upravljanje budžetom ili ovlašćenja za donošenje odluka na srednji menadžment nije učestalo. Primarni fokus i dalje je radije na usklađenosti, nego na rezultatima. Iako ne postoje prepreke u zakonodavnom/regulatornom okviru za prenošenje ovlašćenja, samo 8,3% ministarstava formalno je prenijelo odgovornosti i ovlašćenja na rukovodioce organizacionih jedinica (podaci za 2020. godinu). S obzirom da je prenošenje dozvoljeno, ali nije obavezno i da za manje institucije prenošenje često nije ni prikladno, implementacija ovog koncepta i dalje ostaje ključni izazov.

Upravljačka odgovornost je usko povezana sa programskim i budžetiranjem usmjerenim na rezultate. Programski budžet pruža mogućnost za jačanje upravljačke odgovornosti, jer proširuje ovlašćenja rukovodilaca potrošačkih jedinica i (podređenih) programskih menadžera i istovremeno povećava njihovu odgovornost za postizanje ciljeva u okviru usvojenog budžeta. Međutim, treba napomenuti da ova veza između programskog budžeta i upravljačke odgovornosti još uvijek nije definisana nijednim propisom. Međutim, to je adresirano u priručniku za programsko budžetiranje.

²⁴ Metodologija za prenošenje poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru (Okotbar, 2020): <https://www.gov.me/dokumenta/6d4d310e-84e9-4eb9-af8c-04eff41f0e95>

Ključni izazov za primjenu koncepta upravljačke odgovornosti je povezivanje budžeta i odgovornosti, planiranje aktivnosti i ciljeva na nivou organizacije, kao i prenošenje ovlaštenja za potrošnju. Ovaj cilj je prepoznat i u Strategiji reforme javne uprave.

II-4.2 Eksterna revizija

Prema EU Izvještaju o napretku za 2020. godinu, DRI je poboljšala svoje institucionalne kapacitete u pogledu osoblja za upravljanje i reviziju. Većina revizora je sertifikovana i imaju pristup obukama na osnovu procjene potreba. DRI je usvojila tri strateška dokumenta koja se trenutno realizuju: Strateški plan razvoja 2018-2022 ima sledeće ciljeve: 1) Jačanje integriteta DRI na domaćem i međunarodnom planu; 2) Jačanje uticaja DRI u unaprijeđenju upravljanja javnim finansijama; i 3) Povećanje kapaciteta i efikasnosti DRI. Pored toga, DRI je usvojila **Komunikacionu strategiju za period 2020-2024** i **Strategiju upravljanja ljudskim resursima za period 2021-2025**. Novi Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026 doprinijeće daljem poboljšanju strateškog okvira implementacijom postojećih i razvojem novih strateških dokumenata DRI, povećanjem kvaliteta revizija i poboljšanjem digitalizacije revizije i procesa praćenja implementacije revizorskih preporuka.

Standardi i metodologija: DRI je standardizovala procese revizije za finansijsku reviziju, reviziju regularnosti i učinka usvajanjem priručnika, smjernica i uputstava. Brojni zahtjevi ISSAI nivoa IV uključeni su u operativne priručnike kako bi odražavali detaljne zahtjeve standarda u operativnim procedurama DRI i kako bi se osigurala usklađenost sa nivoom IV. Obuka vezana za primjenu IV nivoa ISSAI standarda za finansijsku reviziju, reviziju regularnosti i učinka održana je u okviru IPA TA projekta. DRI je, međutim, identifikovala sledeće slabosti: i) Nedostatak srednjoročnog plana revizije DRI, koji se zasniva na sveobuhvatnoj procjeni rizika za određivanje strateških prioriteta revizije; ii) neusklađenost postojećeg strateškog okvira sa trajanjem programa; iii) nedovoljna obuka i kapaciteti za reviziju zaštite životne sredine; iv) nedostatak softverskog rješenja i nedovoljan IT kapacitet i infrastruktura za upravljanje revizijom.

Kapacitet za reviziju učinka: DRI je izvršila tri revizije učinka u 2019. godini, u poređenju sa četiri u 2018. Prema PEFA izvještaju 2020, kapacitet DRI za reviziju učinka je povećan, ali je broj revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i dalje ostao ograničen. **Prema MMF Misiji o konsultacijama za 2019. godinu u vezi sa članom IV**, neophodno je poboljšati revizorske kapacitete za sprovođenje širokog spektra revizija, uključujući finansijsku reviziju, reviziju regularnosti i reviziju učinka.

Realizacija preporuka: Nakon usvajanja preporuka o završnom obračunu od strane Skupštine, Vlada Crne Gore izrađuje akcioni plan za njihovu implementaciju i o tome redovno izvještava. Subjekti revizije moraju podnijeti izvještaj DRI o implementaciji preporuka. Prema podacima DRI, procenat realizovanih preporuka datih u Izvještaju o reviziji Predloga zakona o završnom računu državnog budžeta Crne Gore za 2019. godinu bio je sledeći: 27% u potpunosti realizovano; 16% djelimično realizovano; 52% nije realizovano; i 5% u toku. **PEFA izvještaj za 2019.** pokazuje slično niske stope implementacije za 2016. i 2017. Usprkos ocjeni B za dimenziju 30.3. (Praćenje eksterne revizije), Izvještaj navodi zabrinutost u vezi sa praćenjem preporuka. Prema **Izvještaju EU o napretku za 2020.**, Skupština Crne Gore ne osigurava strukturirano praćenje preporuka DRI, iako DRI može odlučiti da izvrši naknadne revizije. U izvještaju se zaključuje da je potrebno dodatno poboljšati ukupnu stopu implementacije preporuka DRI. Prema **MMF Misiji o konsultacijama za 2019. godinu u vezi sa članom**

IV, Crna Gora treba dalje da obezbijedi efikasan mehanizam za izvještavanje i praćenje sprovođenja preporuka DRI.

Glavni izazovi odnose se na kapacitete DRI koji su po broju zaposlenih nedovoljni za ispunjavanje svog sveobuhvatnog mandata, koji pokriva sve javne finansijske operacije, uključujući potrošačke jedinice na centralnom nivou, opštine, državna preduzeća, međunarodne organizacije i političke partije. Kontinuirana obaveza DRI da vrši reviziju političkih partija i dalje predstavlja značajan teret za njene resurse i finansijske. Nedovoljan prostor u trenutnim prostorijama DRI je još jedan izazov koji ograničava zapošljavanje novih radnika.

II-4.3 Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS)

U sklopu MFSS-u formiran je Direktorat za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara u sklopu je predviđena Direkcija za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS) koje je inicijalno osnovano 2013. godine kao zasebno Odjeljenje zajedno sa AFCOS mrežom.

Kancelarija AFCOS-a je glavna tačka kontakta za OLAF i odgovorna je za prijavljivanje nepravilnosti OLAF-u u okviru elektronskog sistema za prijavljivanje nepravilnosti (IMS).

Prema **Izveštaju EU o napretku za 2020. godinu**, Crna Gora je u velikoj mjeri usklađena sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, ali nije usklađena u pogledu svog krivičnog prava sa pravnom tekovinom EU o borbi protiv prevara u cilju zaštite finansijskih interesa EU. Saradnja sa Evropskom komisijom tokom istraga je osigurana, a postignut je napredak u razvijanju solidne evidencije o prijavljivanju nepravilnosti (42 prijavljena slučaja do kraja 2019. godine), ali još uvijek treba unaprijediti evidenciju o istragama. Izveštaj poziva na jačanje koordinacionih kapaciteta kancelarije AFCOS.

U okviru Twinning light projekta "Jačanje kapaciteta AFCOS kancelarije u Crnoj Gori", AFCOS kancelarija je sredinom 2018. godine analizirala nedostatke u sistemu AFCOS, zaključujući da se oni prvenstveno odnose na pravni i institucionalni okvir za funkcionisanje AFCOS sistema. Kao rezultat toga, u maju 2019. godine usvojena je **Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2019-2022**, čime je stvorena osnova za unaprijeđenje kapaciteta AFCOS-a i funkcionisanje AFCOS mreže. Najvažnije postignuće je donošenje Smjernica za upravljanje nepravilnostima, koje su omogućile jasnu podjelu obaveza i odgovornosti svih učesnika u IPA strukturi izvještavanja kroz proces upravljanja nepravilnostima i značajno unaprijedile sistem izvještavanja.

Nedostaci identifikovani u Strategiji odnose se na nepostojanje zakonske osnove za funkcionisanje AFCOS sistema u smislu jasnog definisanja odgovornosti, AFCOS savjetodavnog tijela i AFCOS kancelarije u AFCOS sistemu, kao i njihovog međusobnog odnosa u smislu saradnje, komunikacije i razmjene informacija. Uspostavljanje pravnog okvira za funkcionisanje AFCOS sistema planirano je u okviru izmjene i dopune ZBFO-a.

Neophodna je izrada nove **Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima** u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2023-2026 sa pratećim Akcionim planom, čime bi se dodatno ojačao pravni okvir i izgradnja kapaciteta AFCOS kancelarije i AFCOS sistema. Ova strategija bi se bavila usvajanjem pravnog osnova za sprovođenje administrativnih provjera; metodologijom analize rizika u

oblasti upravljanja nepravilnostima; Komunikacionom strategijom (za poboljšanje komunikacije između tijela AFCOS-a i sa javnošću); i obuku.

II-4.4 Poboljšanje efikasnosti Revizorskog tijela

Prema Izvještaju **EU o napretku za 2020.**, kapacitet Revizorskog tijela je poboljšan. Trenutno je popunjeno 20 radnih mjesta (od 32 sistematizovana radna mjesta). Nakon što je u decembru 2019. godine imenovan zamjenik generalnog revizora, u 2020. godini usvojena je **Strategija Revizorskog tijela za period 2021-2025**. Revizori su prošli obuku za reviziju sistema, reviziju transakcija, reviziju godišnjih računa, uzorkovanje, kontrolu kvaliteta i polise osiguranja, FIDIC i PRAG. Treneri su obučeni, a buduća obuka će biti organizovana preko Uprave za kadrove. Usvojena su dva priručnika koji pokrivaju svih pet oblasti politike, a sprovode se od aprila 2019. godine, kao i Priručnik o kontroli i osiguranju kvaliteta revizorskog rada.

Implementacija pretpristupnih sredstava iz programa IPA II traje do 2025. godine, dok je u okviru perspektive IPA III završena prva faza programiranja i prve (privremene) isplate po ugovorima finansiranim u okviru ovih programa očekuju se u periodu 2022-2023. Tokom perioda 2022-2025, IPA II i IPA III će se sprovoditi paralelno i Revizorsko tijelo će morati paralelno da sprovodi reviziju oba programska perioda, kao i revizorske aktivnosti u vezi sa zatvaranjem IPA II programa. U tom smislu potrebna je dalja obuka revizora i razvoj revizorskih procedura.

U cilju pripreme za IPA III, a kasnije i za članstvo u EU, neophodna je analiza Zakona o reviziji sredstava iz fondova EU kako bi se uskladio sa standardima revizije i budućim zahtjevima EU. Druga mjera koja se planira je poboljšanje vidljivosti Revizorskog tijela koje je trenutno ograničeno na web stranicu Revizorskog tijela.

II-4.5 Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije

Funkcija centralizovane budžetske inspekcije u MFSS nije operativna. ZBFO uređuje inspeksijski nadzor i propisuje da MFSS vrši nadzor nad primjenom ZBFO-a i kontroliše zakonitost korišćenja budžetskih sredstava od strane subjekata javnog sektora.

Jedinica za budžetsku inspekciju je formalno osnovana 2014. godine u MF -u, dok u 2021. godine Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija i socijalnog staranja formirana je Direkcija za budžetsku inspekciju u okviru Direktorata za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara koji će sprovoditi kontrole zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica; pripremu i sprovođenje kontrole izvršenja budžeta lokalnih samouprava, javnih ustanova, nezavisnih regulatornih tijela, privrednih društva i pravna lica čiji je vlasnik država ili opštine ili imaju većinski vlasnički udio, kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekata nadzora; nadzor u dijelu zakonitog, efikasnog i efektivnog rada Agencije za zaštitu konkurencije.

Navedenim Pravilnikom u Direktoratu za budžetsku inspekciju se planira zapošljavanje Generalnog/e direktora/ice, Glavnog/e budžetsog/i/e inspektora/ke kao i 3 Inspektora/ki. Bitno je naglasiti da navedena Direkcija još uvijek nije popunjena.

III PRILOZI

III-1 TRANSPARENTNOST BUDŽETA

Sledeći podsistemi, ciljevi i aktivnosti Program upravljanja javnim finansijama doprinijeće jačanju budžetske transparentnosti:

III-1.1 Stub 1 – Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta

Podsistem 1.1 Makroekonomska analiza i fiskalna politika

Cilj 1.1.2 - Poboljšanje identifikacije i praćenja fiskalnih rizika

- Priprema Izjave o fiskalnim rizicima kao dijela Smjernica fiskalne politike
- Periodično praćenje fiskalnih rizika

Podsistem 1.2 Srednjoročno planiranje budžeta

Cilj 1.2.4 – Dalje jačanje veze između strateških planova i budžeta

- Koordinacija sa Kancelarijom za reformu javne uprave; uspostavljanje funkcije planiranja u svim većim potrošačkim jedinicama; procedure za utvrđivanje troškova strategija; i institucionalni aranžmani za koordinaciju
- Povezivanje SRBO-a sa sistemom strateškog planiranja i srednjoročnim programom rada vlade (interoperabilnost IT sistema)

Podsistem 1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja

Cilj 1.3.1 – Poboljšanje strukture programa i informacija o učinku

- Analiziranje postojećih ciljeva i indikatora i eventualno unaprijeđenje kvaliteta istih, uključujući definisanje rodne dimenzije

Cilj 1.3.4 – Vrednovanje učinka programa

- Razviti procedure i priručnik za evaluaciju učinka programa i projekata

Podsistem 1.4 Upravljanje javnim investicijama

Cilj 1.4.1 – Unaprijeđenje procesa planiranja kapitalnog budžeta i kapaciteta za upravljanje javnim investicijama

- Jačanje pravnog i regulatornog okvira za upravljanje javnim investicijama

Cilj 1.4.2 – Poboljšanje efikasnosti alokacije za kapitalne budžete određivanjem fiskalnog prostora

- Razviti metodologiju za upravljanje javnim investicijama: Smjernice za sprovođenje ekonomskih analiza (analiza opravdanosti) investicionih projekata kako bi se osigurala vrijednost za novac; i ažurirani Priručnik za kapitalno budžetiranje (u cilju utvrđivanja fiskalnog prostora)

Cilj 1.4.3 – Unaprijeđenje implementacije i praćenja kapitalnih projekata

- Uspostavljanje (javne) baze podataka kapitalnih projekata
- Razviti procedure za praćenje i izvještavanje o realizaciji kapitalnih projekata
- Procjena efikasnosti kapitalne potrošnje

Cilj 1.4.4 – Izrada dokumenta dugoročnog ulaganja

- Izrada dugoročnog investicionog dokumenta (master plan infrastrukturnih projekata)

Podsystem 3.4 Izvještavanje o izvršenju budžeta

Cilj 3.4.1 – Izrada i objavljivanje transparentnih godišnjih i periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta

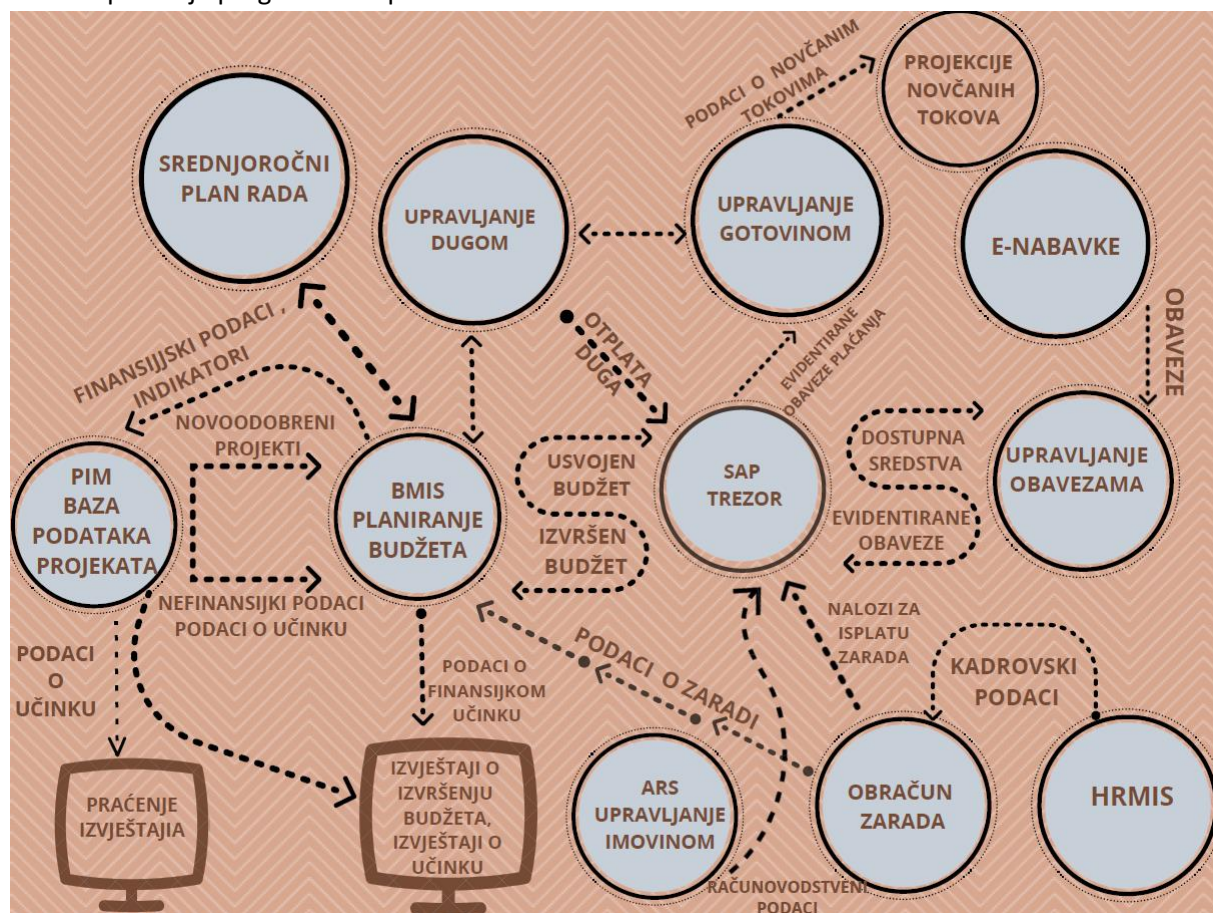
- Nadograditi BMIS kako bi se poboljšali godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta
- Povećanje transparentnosti kroz vizuelno predstavljanje izvršenja budžeta

Cilj 3.4.2 – Izrada godišnjih i periodičnih izvještaja o učinku budžeta

- Izraditi polugodišnje i godišnje izvještaje o učinku budžeta

III-2 INFORMACIONE TEHNOLOGIJE

Grafik ispod daje pregled interoperabilnosti između različitih sistema:



Sledeći podsistemi, ciljevi i aktivnosti Programa upravljanja javnim finansijama će doprinijeti informatizaciji i automatizaciji poslovnih procesa u upravljanju javnim finansijama:

III-2.1 Stub 1 – Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta

Podsystem 1.2 Srednjoročno planiranje budžeta

Cilj 1.2.4 – Dalje jačanje veze između strateških planova i budžeta

- Povezivanje SRBO-a sa sistemom strateškog planiranja i srednjoročnim programom rada Vlade

Podsistem 1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja

Cilj 1.3.2 – Uspostavljanje sistema izvještavanja i praćenja za informacije o učinku

- Nadogradnja BMIS-a novom strukturom programskog budžetiranja i poboljšanim informacijama o učinku

Cilj 1.3.3 – Implementacijaprogramskog budžetiranja na lokalnom nivou

- Uvođenje BMIS-a na lokalnom nivou

Podsistem 1.4 Upravljanje javnim investicijama

Cilj 1.4.3 – Unaprijeđenje implementacije i praćenja kapitalnih projekata

- Uspostavljanje (javne) baze podataka kapitalnih projekata
- Nadogradnja postojećeg IT sistem (BMIS) za podršku procesima upravljanja javnim investicijama

Podsistem 1.5 Upravljanje javnim dugom

Cilj 1.5.3 – Dalji razvoj softverskog rješenja za upravljanje javnim dugom

- Implementacija modula za upravljanje dugom u okviru BMIS-a, radi poboljšanja izvještavanja i uključivanja modela za poboljšanje upravljanja rizikom javnog duga i analize scenarija i obezbjeđivanje interoperabilnosti sa SAP sistemom

Podsistem 1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU

Cilj 1.6.3 – Nadogradnja informatičkih sistema u cilju obezbjeđivanja podataka za izvještavanje o sopstvenim sredstvima EU

- Implementacija IT sistema i procedura za A&B račune
- Uspostavljanje sistema za izvještavanje o tradicionalnim sopstvenim sredstvima prikupljenim po osnovu otkrivenih slučajeva prevara i nepravilnosti
- Uspostavljane veze sa sistemom poreske administracije i priprema simulacije PDV izvještaja

III-2.2 Stub 2 – Izvršenje budžeta

Podsistem 2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda

Cilj 2.1.2 - Pojednostavljenje procedura i razvoj i implementacija IT sistema u carinskoj i poreskoj oblasti

- Razvoj integrisanog sistema upravljanja prihodima
- Dalji razvoj poreskih e-usluga
- Implementacija sistema razmjene PDV informacija (VIES)
- Završiti implementaciju NCTS-a (faza 5)
- Izrada dinamičkog plana za implementaciju ostalih IT sistema potrebnih za međupovezivanje i elektronsku razmjenu podataka, posebno ITMS, ECS i ICS

Podsistem 2.2 Javne nabavke

Cilj 2.2.2 – Unaprijeđenje funkcionalnosti sistema e-nabavki i obuka njegovih korisnika, u cilju postizanja vrijednosti za novac u javnim nabavkama i JPP

- Dalji razvoj funkcionalnosti sistema e-nabavke

- Uspostaviti interoperabilnost e-nabavke sa relevantnim IT sistemima (BMIS za pripremu budžeta i SAP za izvršenje budžeta) i registrima

Podsistem 2.4 Sistem obračuna zarada

Cilj 2.4.1 – Nastavak razvoja sistema za Centralizovani obračun zarada

- Osigurati interoperabilnost IT sistema platnog spiska sa BMIS-om za planiranje budžeta

Cilj 2.4.3 - Razvoj softverskog rješenja za centralizovani obračun zarada za klasifikovane podatke

- Razviti softversko rješenje za obračun zarada za institucije sa tajnim podacima

III-2.3 Stub 3 – Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje

Podsistem 3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo

Cilj 3.1.2 - Nadogradnja IT sistema za podršku obračunskom računovodstvu

- Izrada Projektnog zadatka za računovodstveni informacioni sistem u skladu sa novim računovodstvenim propisima
- Nabavka računovodstvenog informacionog sistema (nadogradnja SAP sistema)

Podsistem 3.2 Upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrom

Cilj 3.2.2 – Nadogradnja relevantnih IT sistema u oblasti upravljanja državnom imovinom i katastrom i razvoj E-usluga

- Unaprijeđenje funkcionalnosti IT softverskog rješenja državne imovine i kvaliteta podataka
- Unaprijeđenje katastarskog informacionog sistema i poboljšanje kvaliteta podataka
- Uspostavljanje novih e-usluga (povezivanje notara sa katastarom za podnošenje elektronskih dokumenata)
- Uspostaviti interoperabilnost sa relevantnim računovodstvenim IT sistemima

Podsistem 3.3 Kontrola obaveza, upravljanje gotovinom i praćenje neizmirenih obaveza

Cilj 3.3.1 – Uvođenje kontrole obaveza nad svim vrstama rashoda, uključujući i višegodišnje obaveze

- Implementacija modula za upravljanje obavezama u IT sistemu MFSS, uključujući podršku za višegodišnje obaveze
- Uspostavljanje interoperabilnosti između modula obaveza i sistema e-nabavke

Podsistem 3.4 Izvještavanje o izvršenju budžeta

Cilj 3.4.1 – Izrada i objavljivanje transparentnih godišnjih i periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta

- Nadograditi BMIS kako bi se poboljšali godišnji, kvartalni i mjesečni izvještaji o izvršenju budžeta

Cilj 3.4.2 – Izrada godišnjih i periodičnih izvještaja o učinku budžeta

- Izraditi polugodišnje i godišnje izvještaje o učinku budžeta putem BMIS-a

III-2.4 Stub 4. Finansijska kontrola

Podsistem 4.5 – Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije

Cilj 4.5.2 – Izgradnja kapaciteta

- Razvoj IT sistema za otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti u javnom sektoru

III-3 FINANSIJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Sljedeći podsistemi, ciljevi i aktivnosti Programa upravljanja javnim finansijama će doprinijeti jačanju upravljanja javnim finansijama lokalne samouprave:

III-3.1 Stub 1 – Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta

Podsistem 1.2 Srednjoročno planiranje budžeta

Cilj 1.2.2 - Uspostavljanje metodološkog okvira za srednjoročno planiranje budžeta za lokalne samouprave

- Nacrt metodologije za procjenu fiskalnog uticaja političkih inicijativa i raspoloživog fiskalnog prostora
- Razvoj procedura za identifikaciju, prioritizaciju, utvrđivanje troškova i odabir novih predloga javnih politika/kapitalnih projekata

Cilj 1.2.3 - Izgradnja kapaciteta u pogledu srednjoročnog planiranja budžeta na nivou centralne i lokalne vlasti

- Obuka o procjeni fiskalnog uticaja

Podsistem 1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja

Cilj 1.3.3 – implementacija programskog budžetiranja na lokalni nivo

- Uvođenje BMIS-a na lokalni nivo
- Izrada Mape puta i priručnika za implementaciju programskog budžetiranja na lokalnom nivou
- Obuka službenika jedinica lokalne samouprave

III-4 LJUDSKI RESURSI

Pored obuke, posebne aktivnosti trebale bi biti usmjerene na osiguranje zadržavanje osoblja i zapošljavanje osoblja (ili transfer). MFSS treba da osigura **dostupnost neophodnih (internih) ljudskih resursa za sprovođenje aktivnosti reforme upravljanja javnim finansijama** i postizanje ciljeva Programa upravljanja javnim finansijama.

Twinning projekat finansiran iz IPA-e realizovao je aktivnosti na jačanju profesionalnih vještina rukovodstva visokih državnih službenika u pogledu kriterijuma izbora (okvir kompetencija) i obuke službenika odgovornih za razvoj sistematizacije radnih mjesta i testiranje kandidata. U cilju jačanja kadrovskog planiranja donešena je Uredba u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kojom se definišu smjernice za izradu i izmjenu kadrovskog plana.

IV PREGLED STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
Stub 1 – Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta			
1.1 Makroekonomska analiza i fiskalna politika	<p>1.1.1 – Formiranje Fiskalnog savjeta za jačanje nadzora nad sprovođenjem fiskalne politike i izgradnju njegovih kapaciteta</p> <p>1.1.2 - Poboljšanje identifikacije i praćenja fiskalnih rizika</p> <p>1.1.3 – Jačanje kapaciteta Ministarstva finansija i socijalnog staranja za poboljšano makroekonomsko predviđanje</p>	<p>1.1.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Komparativna analiza nezavisnih fiskalnih institucija data Dokumentom o opcijama Izrada zakonskih izmjena/novih zakona i podzakonskih akata u cilju formiranja Fiskalnog savjeta Izrada nacrta procedura/pravilnika za njegovo funkcionisanje <p>1.1.2</p> <ul style="list-style-type: none"> Izrada metodologije o fiskalnim rizicima Priprema Izjave o fiskalnim rizicima kao dijela Smjernica makroekonomske i fiskalne politike Periodično praćenje fiskalnih rizika <p>1.1.3</p> <ul style="list-style-type: none"> Obuka osoblja DERP-a o makroekonomskom modelovanju, finansijskom programiranju i procjeni uticaja 	<ul style="list-style-type: none"> Fiskalni savjet uspostavljen i operativan Broj sprovedenih procjena uticaja strukturnih reformi Fiskalni rizici su identifikovani u Smjernicama fiskalne politike i prate se godišnje Izveštavanje o fiskalnim rizicima unaprijeđeno Stepen usklađenosti sa Direktivom EU o okvirima budžeta Odstupanje projektovane stope rasta BDP-a u odnosu na ostvarenu, u godinama odsustva snažnih eksternih šokova i tržišnih volatilnosti Odstupanje projektovane stope inflacije u odnosu na ostvarenu, u godinama odsustva snažnih eksternih šokova i tržišnih volatilnosti
1.2 Srednjoročno planiranje budžeta	<p>1.2.1 - Izmjena zakonskog i regulatornog okvira koji odražava reformu budžeta i sa tim povezane regulatorne zahtjeve EU</p> <p>1.2.2 - Uspostavljanje metodološkog okvira za srednjoročno planiranje budžeta za lokalne samouprave</p>	<p>1.2.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Nacrt podzakonskih akata za implementaciju ZBFO-a (nakon usvajanja izmjena ZBFO): institucionalni nadležnosti, proces koordinacije i sadržaj SRBO-a <p>1.2.2</p> <ul style="list-style-type: none"> Nacrt metodologije za procjenu fiskalnog uticaja politika i raspoloživog fiskalnog prostora 	<ul style="list-style-type: none"> Usvojen amandman ZBFO-a Izrađeni podzakonski akti vezani za SRBO (uputstva, priručnici) Udio strateških planova koji se obračunavaju na osnovu procjene fiskalnog uticaja Broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave obučeni za SRBO Broj jedinica lokalne samouprave koje pripremaju SRBO

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
	<p>1.2.3 – Izgradnja kapaciteta u pogledu srednjoročnog planiranja budžeta na nivou centralne i lokalne vlasti</p> <p>1.2.4 - Dalje jačanje veze između strateških planova i budžeta</p>	<ul style="list-style-type: none"> Razvoj procedura za identifikaciju, određivanje prioriteta, utvrđivanje troškova i odabir novih predloga javnih politika/kapitalnih projekata²⁵ <p>1.2.3</p> <ul style="list-style-type: none"> Obuka o procjeni fiskalnog uticaja <p>1.2.4</p> <ul style="list-style-type: none"> Koordinacija sa kancelarijom za reformu javne uprave; uspostavljanje funkcije planiranja u svim većim potrošačkim jedinicama; procedure za utvrđivanje troškova strategija; i institucionalne nadležnosti u vezi sa koordinacijom Povezivanje SRBO-a sa sistemom strateškog planiranja i srednjoročnim programom rada vlade (interoperabilnost IT sistema) 	<ul style="list-style-type: none"> Broj budžetskih korisnika koji daju sveobuhvatne inpute za predlog SRBO Broj implementiranih rodno orijentisanih politika i ciljeva politike Odstupanje između planiranih budžetskih prihoda/rashoda u SRBO/godišnjem budžetu i stvarnog izvršenja
1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja	<p>1.3.1 – Poboljšanje strukture programa i informacija o učinku</p> <p>1.3.2 – Uspostavljanje sistema izvještavanja i praćenja za informacije o učinku</p> <p>1.3.3 – Implementacija programskog budžetiranja na lokalni nivo</p> <p>1.3.4 – Vrednovanje učinka programa</p>	<p>1.3.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Fino podešavanje i unaprijeđenje kvaliteta programske strukture potrošačkih jedinica Analiziranje postojećih ciljeva i indikatora i eventualno unaprijeđenje kvaliteta istih, uključujući definisanje rodne dimezije Napredna obuka o programskom budžetiranju za različite ciljne grupe <p>1.3.2</p> <ul style="list-style-type: none"> Dalje razvijati potprograme, aktivnosti i mjere učinka u svim potrošačkim jedinicama Razviti procedure za praćenje i izvještavanje o programima i projektima Nadogradnje BMIS-a sa novom strukturom programskog budžetiranja i poboljšanim informacijama o učinku <p>1.3.3</p>	<ul style="list-style-type: none"> Rodni ciljevi i indikatori predstavljeni u budžetskom dokumentu Udio jedinica lokalne samouprave koje su usvojile strukturu programa i informacije o učinku, uključujući rodno orjentisane indikatore % udjela budžetskih korisnika koji daju sveobuhvatne informacije o učinku sa svojim godišnjim budžetskim zahtjevima % udjela budžetskih korisnika koji dostavljaju Izjavu o rodno odgovornom budžetiranju koja pokazuje kako svaki (pot)program i aktivnost doprinosi smanjenju rodnog jaza i poboljšanju položaja ranjivih grupa u društvu Interfejs između BMIS-a i sistema za izvršenje budžeta (SAP) operativan

²⁵ Napomena: Implementacija UNDP projekta

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
		<ul style="list-style-type: none"> • Uvođenje BMIS-a na lokalni nivo • Izrada Mape puta i priručnika za implementaciju programskog budžetiranja na lokalnom nivou • Obuka službenika jedinica lokalnih samouprava²⁶ <p>1.3.4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Razviti procedure i priručnik za evaluaciju učinka programa i projekata 	<ul style="list-style-type: none"> • Broj zaposlenih u JLS obučeni o rodno orijentisanom budžetiranju i programskom budžetiranju • Broj izvještaja o programskom budžetu, koji uključuju ostvarene rezultate i ostvarenje definisanih indikatora učinka • Broj izvještaja koji uključuju rodno razvrstane statistik
1.4 Upravljanje javnim investicijama	<p>1.4.1 – Unaprijeđenje procesa planiranja kapitalnog budžeta i kapaciteta za upravljanje javnim investicijama</p> <p>1.4.2 – Poboljšanje efikasnosti alokacije za kapitalne budžete određivanjem fiskalnog prostora</p> <p>1.4.3 – Unaprijeđenje implementacije i praćenja kapitalnih projekata</p> <p>1.4.4 – Izrada dokumenta dugoročnog ulaganja</p>	<p>1.4.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jačanje pravnog i regulatornog okvira za upravljanje javnim investicijama • Jačanje institucionalnog okvira i koordinacije za kapitalno budžetiranje • Obuka članova Komisije za utvrđivanje liste prioriteta kapitalnih ulaganja <p>1.4.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Razviti metodologiju za upravljanje javnim investicijama: Smjernice za sprovođenje ekonomskih analiza (analiza opravdanosti) investicionih projekata kako bi se osigurala vrijednost za novac; i ažurirani Priručnik za kapitalno budžetiranje (u cilju utvrđivanja fiskalnog prostora) • Obuka za obračun troškova kapitalnih projekata • Promovisati korišćenje javno-privatnog partnerstva <p>1.4.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uspostavljanje (javne) baze podataka kapitalnih projekata • Nadogradnja postojećeg IT sistem (BMIS) za podršku procesima upravljanja javnim investicijama • Razviti procedure za praćenje i izvještavanje o realizaciji kapitalnih projekata • Procjena efikasnosti kapitalne potrošnje 	<ul style="list-style-type: none"> • Usvojen akcioni plan (na bazi PIMA izvještaja) • Usvojene smjernice za analizu isplativosti kapitalnih projekata • Broj/iznos/procentat projekata za koje su rađene analize isplativosti po novoj metodologiji • Objavljena baza podataka kapitalnih projekata • Izvještavanje o ukupnim troškovima i fizičkom napretku velikih investicionih projekata najmanje kvartalno (projekti ukupne vrijednosti od 1 milion eura ili više) • % postupaka JPP procedura sprovedenih efikasno i bez pritužbi i kašnjenja • % implementiranih rodno osjetljivih kapitalnih projekata • % odstupanja plana od izvršenja kapitalnog budžeta

²⁶ Napomena: Djelimično implementiran od strane UNDP projekta

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
		1.4.4 <ul style="list-style-type: none"> Izrada dugoročnog investicionog dokumenta (master plan infrastrukturnih projekata) 	
1.5 Upravljanje javnim dugom	1.5.1 - Unaprijeđenje kapaciteta Direktorata za javni dug 1.5.2 – Izrada nove strategije upravljanja dugom 1.5.3 – Dalji razvoj softverskog rješenja za upravljanje javnim dugom	1.5.1 <ul style="list-style-type: none"> Zapošljavanje i obuka osoblja 1.5.2 <ul style="list-style-type: none"> Pripremiti i usvojiti strategiju upravljanja dugom 2022-2024 i njena periodična ažuriranja Uvođenje sistema za praćenje implementacije strategije upravljanja dugom 1.5.3 <ul style="list-style-type: none"> Implementacija modula za upravljanje dugom u okviru BMIS-a, radi poboljšanja izvještavanja i uključivanja modela za poboljšanje upravljanja rizikom javnog duga i analize scenarija i obezbjeđivanje interoperabilnosti sa SAP sistemom 	<ul style="list-style-type: none"> Usvojena strategija upravljanja dugom 2022-2024 Implementiran i operativan i modul softvera za upravljanje dugom koji je interoperabilan sa SAP sistemom za plaćanje Razlika između planiranog i ostvarenog nivoa javnog duga, u godinama odsustva snažnih eksternih šokova i tržišnih volatilnosti Prosječna godišnja ročnost duga poboljšana ili stabilna Prosječna ponderisana kamatna stopa poboljšana ili stabilna
1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU	1.6.1 – Jačanje administrativnih kapaciteta svih institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava EU 1.6.2 – Usklađivanje pravnog i institucionalnog okvira za resurse zasnovane na TOR-u, PDV-u i BND-u 1.6.3 – Nadogradnja IT sistema u cilju obezbjeđivanja podataka za izvještavanje o sopstvenim sredstvima EU	1.6.1 <ul style="list-style-type: none"> Izgradnja administrativnih kapaciteta za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU (obuka MFSS Direkcije za koordinaciju i upravljanje sopstvenim resursima EU; i drugih organizacionih jedinica i institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava EU) 1.6.2 <ul style="list-style-type: none"> U dijelu tradicionalnih sopstvenih sredstva: Usklađivanje carinskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom U dijelu sopstvenih sredstava po osnovu PDV-a <ul style="list-style-type: none"> usklađivanje pravnog okvira za PDV sa pravnom tekovinom EU obračun ponderisane prosječne stope PDV-a i pozitivnih i negativnih naknada U dijelu sopstvenih sredstava na osnovu BND-a <ul style="list-style-type: none"> Usklađivanje BDP-a sa podacima o BND-u Poboljšati iscrpnost nacionalnih računa i obračuna BDP/BND 	<ul style="list-style-type: none"> Usvojena regulativa u vezi sa PDV-om za usklađivanje sa acquis-em Usvojena carinska regulativa za usklađivanje sa acquis-em Sistem za izvještavanje o tradicionalnim sopstvenim sredstvima implementiran i operativan Izrađena simulacija PDV izvještaja Pregovori u poglavlju 33 su napredovali, mjereno kroz izvještaje o napretku EU

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
		1.6.3 <ul style="list-style-type: none"> • Tradicionalna sopstvena sredstva: <ul style="list-style-type: none"> ○ Implementacija IT sistema i procedura za A&B račune ○ Uspostavljanje sistema za izvještavanje o tradicionalnim sopstvenim sredstvima prikupljenim po osnovu otkrivenih slučajeva prevara i nepravilnosti • Sopstvena sredstva po osnovu PDV-a <ul style="list-style-type: none"> ○ Uspostavljanje veze sa sistemom poreske uprave i priprema simulacije PDV izvještaja 	
1.7 Poboljšanje zvanične statistike	1.7.1. – Usklađivanje zvanične statistike sa međunarodnim standardima 1.7.2. - Usklađivanje statistike vladinih finansija sa ESA 2010 1.7.3. – Poboljšati pretpristupna fiskalna obavještenja, posebno izvještavanje o proceduri prekomjernog deficita	1.7.1 <ul style="list-style-type: none"> • Unaprijediti koordinaciju između MFSS, MONSTAT-a i Centralne banke • Obuka statističara • Razvoj IT integrisanog sistema za prikupljanje, obradu, objavljivanje i dokumentovanje rezultata zvanične statistike 1.7.2 <ul style="list-style-type: none"> • Izrada državne finansijske statistike u skladu sa metodologijom GFSM 2014 zahtijeva poboljšanje procedura prikupljanja podataka 1.7.3 <ul style="list-style-type: none"> • Izgradnja kapaciteta za profesionalizaciju sistema finansijskog izvještavanja, posebno fiskalnih obavještenja za pretpristupne zahtjeve ESA 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Statistika vladinih finansija izrađena u skladu sa metodologijom GFSM 2014 i ESA 2010 • Fiskalna obavještenja za pretpristupnu proceduru izrađena u skladu sa zahtjevima ESA 2010 • Pregovori u poglavlju 17 su napredovali, mjereno kroz izvještaje o napretku EU
Stub 2 – Izvršenje budžeta			
2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda	2.1.1 – Usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblastima oporezivanja i carina 2.1.2 - Pojednostavljenje procedura, razvoj i implementacija IT sistema u carinskoj i poreskoj oblasti	2.1.1 Oblast Poreza <ul style="list-style-type: none"> • Nacrt izmjena i dopuna zakona o PDV-u, porezu na dobit pravnih lica i Zakona o poreskoj administraciji (u oblasti razmjene informacija i uzajamne pomoći) za ispunjavanje uslova iz poglavlja 16. (Porez) Oblast Carina	<ul style="list-style-type: none"> • % naplate prihoda u odnosu na plan u godišnjem zakonu o budžetu • Pregovori u poglavlju 16. (Porez) i Poglavlju 29. (Carine) su napredovali, mjereno kroz izvještaje o napretku EU Oblast Poreza

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
	<p>2.1.3 – Unaprijeđenje efikasnosti naplate</p> <p>2.1.4 – Unaprijeđenje dobrovoljne poreske discipline i poštovanja poreskih obaveza</p> <p>2.1.5 - Razvoj i unaprijeđenje ljudskih resursa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Izraditi novi carinski zakon u skladu sa Carinskim zakonikom EU • Nacrt podzakonskih akata koji proizilaze iz Carinskog zakonika • Nacrt zakona o ratifikaciji Konvencije o zajedničkom tranzitnom postupku • Nacrt zakona o ratifikaciji Konvencije o pojednostavljenju prometa robe • Za upravljanje tradicionalnim sopstvenim resursima, definisati i uspostaviti procedure za vođenje A i B računa kod MFSS-a <p>2.1.2</p> <p>Oblast Poreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Razvoj integrisanog sistema upravljanja prihodima²⁷ • Digitalizacija poslovnih procesa • Dalji razvoj poreskih e-usluga • Implementacija sistema razmjene PDV informacija (VIES) <p>Oblast Carina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Završiti implementaciju NCTS (faza 5) • Izrada dinamičkog plana za implementaciju ostalih IT sistema potrebnih za međupovezivanje i elektronsku razmjenu podataka, posebno ITMS, ECS i ICS • Smanjenje administrativnih barijera kroz dalju implementaciju mjera za olakšavanje trgovine u skladu sa Strategijom trgovinskih olakšica 2018-2022 i PER-om 2020-2022 <p>2.1.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procjena poreskog jaza • Unaprijeđenje pouzdanosti registra poreskih obveznika u centralnom registru privrednih subjekata • Jačanje upravljanja poreskim rizikom kroz profilisanje rizika, evidentiranje rezultata poreske revizije i prikupljanje informacija od trećih lica; posebno analiza rizika za kontrolu i obradu povraćaja PDV-a 	<ul style="list-style-type: none"> • Broj sprovedenih kampanja za podizanje svijesti o poreskoj disciplini • Procijenjen poreski jaz • Implementiran sistem razmjene PDV informacija (VIES) • % sveobuhvatnih kontrola zasnovanih na analizi rizika • % predatih e-prijava • Starosni profil poreskih obaveza implementiran • iznos poreskog duga <p>Oblast Carina</p> <ul style="list-style-type: none"> • Usvojen novi carinski zakon i podzakonski akti • NCTS (faza 5) operativan • Implementirani i operativni drugi carinski IT sistemi za interkonekciju i elektronsku razmjenu podataka • Ostvareno pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i Konvenciji o pojednostavljenju trgovine robom • Usvojen plan za implementaciju carinskih IT sistema potrebnih za interkonekciju i elektronsku razmjenu podataka, posebno ITMS, ECS i ICS • Broj pojednostavljenih procedura i sertifikovanih AEO (u poređenju sa 2021. godinom) • Sprovedena studija potrebnog vremena za procesuiranje i oslobađanje proizvoda - "Time release"

²⁷ Napomena: Projekat Svjetske banke

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
		2.1.4 <ul style="list-style-type: none"> • Jačanje vanjske i interne komunikacije kroz ciljano podizanje svijesti javnosti i programe edukacije poreskih obveznika 2.1.5 <ul style="list-style-type: none"> • Osigurati adekvatan nivo osoblja za IT odsjek • Obuka službenika 	
2.2 Javne nabavke	2.2.1 – Izgradnja kapaciteta za implementaciju novog zakonskog okvira za JN i JPP 2.2.2 – Unaprijeđenje funkcionalnosti sistema e-nabavki i obuka njegovih korisnika, u cilju postizanja vrijednosti za novac u javnim nabavkama i JPP 2.2.3 – Unaprijeđenje sistema razmatranja žalbi 2.2.4 – Povećanje tržišne konkurencije, posebno učešća MSP	2.2.1 <ul style="list-style-type: none"> • Razviti sistem obuke za potrebe JN i JPP u šemi za obuku instruktora za različite ciljne grupe (naručioc) • Jačanje kapaciteta Direktorata za investiciono-razvojne projekte • Unaprijeđenje priručnika i uputstava o korišćenju sistema e-nabavke 2.2.2 <ul style="list-style-type: none"> • Osigurati korišćenje sistema e-nabavke od strane svih naručilaca i ponuđača • Obuka korisnika za sistem e-nabavke • Dalji razvoj funkcionalnosti sistema e-nabavke • Uspostaviti interoperabilnost e-nabavke sa relevantnim IT sistemima (BMIS za pripremu budžeta i SAP za izvršenje budžeta) i registrima • Poboljšati sistem praćenja razvojem analitičkog okvira za mjerenje troškovne efikasnosti 2.2.3 <ul style="list-style-type: none"> • Unaprijeđenje kapaciteta Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki 2.2.4 <ul style="list-style-type: none"> • Sprovedenje kampanja za podizanje svijesti 	<ul style="list-style-type: none"> • Broj usvojenih podzakonskih akata • Broj obučeni trenera • Broj obučeni službenika za javne nabavke • Broj ekonomskih operatera obučeni za e-nabavke • Broj sprovedeni kampanja za podizanje svijesti • Broj izrađeni analitički izvještaja (isplativosti). • Interfejs između e-nabavke sa povezanim IT sistemima (BMIS za pripremu budžeta i SAP za izvršenje budžeta) operativan • Udio centralizovani procedura nabavke (broj, iznos) • Prosječan broj ponuđača po postupku nabavke • Udio ugovora dodijeljenih po konkurentskim procedurama • Stvarno vrijeme obrade prigovora u javnim nabavkama • Udio žalbi prihvaćen od strane Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavi • Udio žalbi na odluku Državne komisije prihvaćen od strane Upravnog suda

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
2.3 Reforma državne pomoći	<p>2.3.1 – Usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU</p> <p>2.3.2 – Jačanje administrativnih kapaciteta AZK, Sektora za kontrolu državne pomoći i Savjeta AZK</p> <p>2.3.3 – Izgradnja skupa slučajeva ex-ante i ex-post kontrole i sprovođenje od strane AZK-a</p>	<p>2.3.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Izrada i donošenje propisa <p>2.3.2</p> <ul style="list-style-type: none"> Obuka Sektora za državnu pomoć i Savjeta za implementaciju zakonodavstva Obuka sudija i tužilaca <p>2.3.3</p> <ul style="list-style-type: none"> Zatvaranje neriješenih velikih predmeta po službenoj dužnosti (uključujući i naređivanje povrata državne pomoći, u zavisnosti od slučaja) Povećati broj ex-ante i ex-post kontrola Ojačati praćenje usklađenosti u oblasti državne pomoći 	<ul style="list-style-type: none"> Broj usvojenih pravnih akata Zatvoreni predmeti po službenoj dužnosti za Uniprom KAP i autoput Bar-Boljare (uslov za Poglavlje 8) Broj zatvorenih predmeta po službenoj dužnosti Broj obučenog osoblja AZK-a Broj obučenih sudija i javnih tužilaca Pregovori u okviru poglavlja 8. (Konkurencija) su napredovali, mjereno kroz izvještaje o napretku EU
2.4 Sistem obračuna zarada	<p>2.4.1 – Nastavak razvoja informacionog sistema za centralizovani obračun zarada</p> <p>2.4.2 – Uspostavljanje sistema kontrole i revizija obračuna zarada</p> <p>2.4.3 - Razvoj softverskog rješenja za centralizovani obračun zarada za klasifikovane podatke</p>	<p>2.4.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Osigurati interoperabilnost IT sistema centraliovanog obračuna zarada sa BMIS-om za planiranje budžeta <p>2.4.2</p> <ul style="list-style-type: none"> Poboljšati kvalitet podataka o zaradama eliminacijom grešaka i zloupotrebe podataka <p>2.4.3</p> <ul style="list-style-type: none"> Razviti softversko rješenje za obračun zarada za institucije sa klasifikovanim podacima 	<ul style="list-style-type: none"> Udio direktnih budžetskih korisnika koji koriste novi informacioni sistem za centralizovani obračun zarada Udio indirektnih budžetskih korisnika koji koriste novi IT sistem za centralizovani obračun zarada Broj sprovedenih internih revizija sistema obračuna zarada Broj otkrivenih i ispravljenih grešaka u podacima o zaradama Broj institucija koje koriste IT sistem za centralizovani obračun zarada a koji imaju klasifikovane podatke
Stub 3 – Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje			
3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo	<p>3.1.1 – Stupanje na snagu i primena Zakona o obračunskom računovodstvu</p>	<p>3.1.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Usvajanje podzakonskih akata za implementaciju Zakona o računovodstvu u javnom sektoru Priprema finansijskih izvještaja u skladu sa obračunskim standardima u skladu sa Zakonom 	<ul style="list-style-type: none"> Usvojeni podzakonski akti za sprovođenje Zakona o računovodstvu u javnom sektoru Računovodstveni IT sistem nadograđen za podršku obračunskom računovodstvu i finansijskom izvještavanju u skladu sa

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
	<p>3.1.2 - Nadogradnja IT sistema za podršku obračunskom računovodstvu</p> <p>3.1.3 – Obuka i sertifikacija računovođa u javnom sektoru</p>	<p>3.1.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Izrada Projektnog zadatka za računovodstveni informacijski sistem u skladu sa novim računovodstvenim propisima • Nabavka računovodstvenog informacijskog sistema (nadogradnja SAP sistema) • Migracija podataka na novi sistem i rad uživo <p>3.1.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obuka računovođa u javnom sektoru za primjenu nove metodologije i novog IT sistema 	<p>nacionalnim računovodstvenim standardima</p> <ul style="list-style-type: none"> • Broj računovođa obučeni za primjenu novih računovodstvenih propisa • Broj računovođa obučeni za korištenje IT sistema za računovodstvo • % udjela ovlaštenih računovođa • Finansijski izvještaji izrađeni u skladu sa nacionalnim računovodstvenim standardima
<p>3.2 Upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrom</p>	<p>3.2.1 - Uspostavljanje kompletnog registra imovine i njegovo ažuriranje</p> <p>3.2.2 – Nadogradnja relevantnih IT sistema u oblasti upravljanja državnom imovinom i katastrom i razvoj E-usluga</p> <p>3.2.3 - Izmjena zakonodavstva i izrada strateških dokumenata kako bi se osigurao kvalitet sistema i podataka</p>	<p>3.2.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompletiranje registra imovine svih potrošačkih jedinica na centralnom nivou sa procjenom na osnovu jedinstvene metode popisa državne imovine u katastru • Uspostaviti kontrolnu funkciju za procjenu kvaliteta unešenih podataka • Jačanje Komisije za procjenu nepokretnosti • Obuka službenika za oblast državne imovine u domenu upravljanja registrom imovine, prikupljanje i razmjena međunarodnih iskustava i najboljih praksi <p>3.2.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unaprijeđenje funkcionalnosti IT rješenja za upravljanje državnom imovinom i kvaliteta podataka • Unaprijeđenje katastarskog informacijskog sistema i poboljšanje kvaliteta podataka • Uspostavljanje novih e-usluga (povezivanje notara sa katastarom za podnošenje elektronskih dokumenata) • Uspostaviti interoperabilnost sa relevantnim IT sistemima • Obuka službenika katastra i Uprave za državnu imovinu o korišćenju IT sistema <p>3.2.3</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Operativan IT sistema ARS i uspostavljena interoperabilnost sa SAP računovodstvenim sistemom • E-usluge u vezi sa operativnim katastarom • Usvojene izmjene i dopune Zakona o državnoj imovini • Broj usvojenih podzakonskih akata u vezi sa administracijom državne imovine i katastarom • Broj obučeni službenika Uprave za državnu imovinu • Broj međuregionalnih razmjena iskustava • Udio korisnika čija je imovina uključena u registar imovine • Broj notara povezanih sa katastarskim sistemom

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
		<ul style="list-style-type: none"> • Izmjena zakonskog okvira za upravljanje državnom imovinom (uređenje jednokratnog dostavljanja podataka o već stečenoj imovini radi upisa u ARS aplikaciju, kao i za održavanje ovih podataka ažurnim u pogledu prenosa i raspolaganja) • Izmijeniti zakonski okvir (obavezati notare da podnose elektronske dokumente) • Unaprijediti Zakon o državnoj imovini • Izraditi strateški dokument za razvoj IT sistema za katastar 	
3.3 Kontrola obaveza, upravljanje gotovinom i praćenje neizmirenih obaveza	<p>3.3.1 – Uvođenje kontrole obaveza nad svim vrstama rashoda, uključujući i višegodišnje obaveze</p> <p>3.3.2 – Jačanje usklađenosti sa zahtjevima za registraciju obaveza</p> <p>3.3.3 - Poboljšanje predviđanja novčanih tokova i planiranja likvidnosti</p> <p>3.3.4 - Poboljšanje upravljanja finansijskim sredstvima</p>	<p>3.3.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementacija modula za upravljanje obavezama u IT sistemu MFSS, uključujući podršku za višegodišnje obaveze • Uspostavljanje interoperabilnosti između modula obaveza i sistema e-nabavke <p>3.3.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Izraditi i usvojiti propise (uključujući sankcije) za obavezu potrošačkih jedinica da evidentiraju obavezu trenutkom ulaska u ugovorni angažman • Poboljšati praćenje i izvještavanje o neizmirenim obavezama <p>3.3.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uspostaviti jasnu definiciju uloga i razgraničenje zadataka između po pitanju upravljanja obavezama i likvidnošću • Razviti procedure koje će omogućiti Ministarstvu finansija i socijalnog staranja da procijeni pouzdanost prijavljenih potreba za gotovinom od strane potrošačkih jedinica <p>3.3.4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uspostaviti registar finansijske imovine i povezane procedure praćenja i izvještavanja 	<ul style="list-style-type: none"> • Modul upravljanja obavezama razvijen i operativan • Uspostavljen registar finansijske imovine • Izvještaji o izvršenju budžeta uključuju buduće obaveze • Odstupanje između projekcija novčanih tokova i stvarnog stanja gotovine na mjesečnom nivou • Prognoza novčanih tokova se ažurira mjesečno na osnovu mjesečnog izvršenja budžeta
3.4 Izvještavanje o izvršenju budžeta	<p>3.4.1 – Izrada i objavljivanje transparentnih godišnjih i periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta</p>	<p>3.4.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nadograditi BMIS kako bi se poboljšali godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodični izvještaji o izvršenju budžeta izrađeni prema organizacionoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji; Izrađeni

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
	3.4.2 – Izrada godišnjih i periodičnih izvještaja o učinku budžeta	<ul style="list-style-type: none"> Povećanje transparentnosti kroz vizuelno predstavljanje izvršenja budžeta 3.4.2 <ul style="list-style-type: none"> Izraditi polugodišnje i godišnje izvještaje o učinku budžeta putem BMIS-a 	<ul style="list-style-type: none"> polugodišnji i godišnji izvještaji o učinku budžeta, uključujući rodne indikatore Vizuelni prikaz izvršenja budžeta objavljen na internet stranici Ministarstva finansija i socijalnog staranja, koji uključuje i rodno senzitivne politike
3.5 Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU	3.5.1 – Implementacija MIS-a za upravljanje fondovima EU 3.5.2 – Praćenje upravljanja sredstvima EU	3.5.1 <ul style="list-style-type: none"> Analiza potreba, u skladu sa EU obavezama, i priprema tehničke specifikacije za MIS Sprovođenje procedure javnih nabavki za potrebe implementacije MIS-a Implementacija MIS-a 3.5.2 <ul style="list-style-type: none"> Organizovanje unosa podataka u MIS Izrada izvještaja Ojačati funkciju praćenja i ostvarivanja definisanih pokazatelja učinka 	<ul style="list-style-type: none"> Implementiran MIS Broj izrađenih izvještaja
Stub 4. Finansijska kontrola			
4.1 Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)	4.1.1 – Dalja implementacija upravljačke odgovornosti i upravljanja rizikom 4.1.2 – Jačanje interne revizije i FMC-a u državnim preduzećima 4.1.3 – Izgradnja kapaciteta DCH i funkcije interne revizije	4.1.1 <ul style="list-style-type: none"> Implementacija upravljačke odgovornosti/ delegiranja nadležnosti donošenja odluka u vezi sa programskim budžetom, u pilot institucijama Pilot revizija delegiranja odgovornosti i revizija učinka unutar ministarstava („horizontalna revizija“) Dalji razvoj metodologije internog izvještavanja (u skladu sa upravljačkom odgovornošću, izvještavanjem o učinku) na centralnom nivou Podrška na radnom mjestu za određene potrošačke jedinice u cilju unaprijeđenja sistema internog izvještavanja (o učinkovitosti) Sagledavanje kvaliteta koncepta upravljačke odgovornosti u praksi (uključujući ocjenu usklađenosti internih akata u vezi sa regulativom u oblasti upravljanja i unutrašnje kontrole) 	<ul style="list-style-type: none"> Broj obuka za upravljačku odgovornost, upravljanje rizicima, izvještavanje, internu reviziju Broj obučanih unutrašnjih revizora kod budžetskih korisnika za reviziju učinka, IT reviziju, stručno ocjenjivanje (eksterne ocjene kvaliteta) i meke vještine Broj zaposlenih u državnim preduzećima obučanih za internu reviziju i upravljanje % ministarstava koja imaju delegirana ovlaštenja % preduzeća u kojima država ima većinski vlasnički udio koja pripremaju godišnje izvještaje o upravljanju i kontroli

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
		<ul style="list-style-type: none"> • Razviti metodološke smjernice za strateške/ključne rizike • Sagledavnje kvaliteta uspostavljenog sistema za otkrivanje i postupanje po sumnjama o nepravilnostima u praksi kao i evaluacija i po potrebi, ažuriranje uspostavljene regulative u ovoj oblasti • Obuka rukovodilaca i zaposlenih o upravljačkoj odgovornosti, delegiranju ovlaštenja i internom izveštavanju <p>4.1.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ojačati kapacitete menadžmenta i zaposlenih u oblasti upravljanja i unutrašnje kontrole preduzećima u kojima država ima većinski vlasnički udio <p>4.1.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ojačati kapacitete zaposlenih u Direktoratu za centralnu harmonizaciju (CHU) za praćenje i unaprijeđenje upravljanja i unutrašnje kontrole u javnom sektoru (obuka, podrška na radnom mjestu, razmjena iskustava iz zemalja članica EU) • Dalji razvoj metodoloških smjernica za eksternu ocjenu kvaliteta kroz uzajamnu ocjenu • Ojačati kapacitete unutrašnje revizije kod budžetskih korisnika, između ostalog za sprovođenje revizije učinka, revizije upravljanja rizicima, IT revizija i sprovođenje uzajamne ocjene kvaliteta • Napredna obuka za razvijanje „mekih vještina“ za rukovodioce i zaposlene u jedinicama unutrašnje revizije 	<ul style="list-style-type: none"> • % implementiranih preporuka interne revizije • % budžetskih korisnika koji su usvojili plan unaprijeđenja upravljanja i kontrole • % preporuka usmjerenih na poboljšanje unutrašnjih kontrola i vrijednosti za novac • Pregovori u poglavlju 32 su napredovali, mjereno kroz izvještaje o napretku EU
4.2 Eksterna revizija	<p>4.2.1 - Unaprijediti okvir strateškog planiranja implementacijom postojećih i razvojem novih strateških dokumenata DRI</p> <p>4.2.2 - Povećati kvalitet revizija</p>	<p>4.2.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodično pratiti implementaciju aktuelnih strateških dokumenata DRI • Izraditi Strateški plan razvoja DRI za period 2024 - 2027. godine i Akcioni plan za implementaciju Strateškog plana razvoja DRI za period 2024 - 2027. godine • Izraditi Komunikacionu strategiju DRI za period 2025 - 2028. godine i Akcioni plan za implementaciju Komunikacione strategije DRI za period 2025 - 2028. godine • Izraditi Strategiju upravljanja ljudskim resursima DRI za period 2026- 2029. godine i Akcioni plan za implementaciju Strategije 	<ul style="list-style-type: none"> • Stepent implementacije postojećih strateških dokumenata DRI • Broj usvojenih strategija • Izrađen Srednjoročni plan revizije DRI • Izrađene smjernice za reviziju životne sredine • Povećan broj revizija učinka • Povećan broj sektora unutar DRI koji vrše reviziju učinka • Povećan broj obuka za revizije učinka

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
	4.2.3 - Poboljšati digitalizaciju revizije i proces praćenja implementacije preporuka revizije	<p>upravljanja ljudskim resursima DRI za period 2026 - 2029. godine.</p> <p>4.2.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Izraditi srednjoročni plan revizije DRI; • Izraditi Smjernice za reviziju zaštite životne sredine; • Ojačati reviziju učinka • Dalje razvijati metodologiju revizije u skladu sa promjenama ISSAI standarda <p>4.2.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nabaviti, razviti i implementirati softver za upravljanje revizijom • Osigurati punu primjenu Smjernica za izradu, praćenje i kontrolu sprovođenja preporuka Državne revizorske institucije kroz Registar preporuka 	<ul style="list-style-type: none"> • Povećan broj paralelnih revizija učinka; • Nivo implementacije Godišnjeg plana revizije DRI • Broj revizija u sistemu upravljanja revizijom AMS • Broj preporuka kontrolnih revizija u odnosu na date preporuke
4.3 Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS)	<p>4.3.1 – Unaprijeđenje funkcionisanja AFCOS sistema kroz zakonodavstvo i međuinstitucionalnu saradnju organa AFCOS sistema</p> <p>4.3.2 – Unaprijeđenje rada organa Strukture za prijavljivanje nepravilnosti u oblasti upravljanja nepravilnostima</p> <p>4.3.3 – Jačanje administrativnih kapaciteta AFCOS sistema</p> <p>4.3.4 - Izrada i usvajanje Strategije za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima</p>	<p>4.3.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uspostavljanje pravne osnove i unaprijeđenje koordinacije: izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i donošenje podzakonskih akata • Razviti procedure za prevenciju, analizu rizika, otkrivanje, izvještavanje, koordinaciju i saradnju <p>4.3.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Izrada i usvajanje Komunikacione strategije i procedura komunikacije između organa AFCOS sistema i javnosti • Uspostaviti sistem upravljanja slučajevima za nepravilnosti i prevare u kontekstu IPA fondova <p>4.3.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analiza potreba za obukom i izrada plana obuke • Obuka o upravljanju nepravilnostima i izvještavanju za organe koji koriste pretprijetne fondove • Poboljšati izvještavanje o nepravilnostima • Obuka o prevarama, korupciji i drugim nepravilnostima u sistemu (AFCOS mreža) i zaštita uzbunjivača <p>4.3.4</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Broj koordinacionih sastanaka AFCOS sistema • Broj izvršenih administrativnih provjera i uspostavljen solidan revizorski trag • Broj održanih događaja za podizanje svijesti za zaštitu finansijskih interesa EU • Broj službenika obučeni za upravljanje nepravilnostima • Broj prijavi nepravilnosti koje je izradio AFCOS sistem • Broj prijavi nepravilnosti vraćenih agencijama za implementaciju na reviziju i ispravku

Podsistemi	Ciljevi	Glavne aktivnosti	Indikatori učinka
		<ul style="list-style-type: none"> Izrada i usvajanje Strategije za borbu protiv prevara i upravljanja nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU za period 2023-2026. sa pratećim Akcionim planom 	
4.4 Pобољшanje efikasnosti Revizorskog tijela	<p>4.4.1 - Unaprijeđenje zakonodavnog okvira</p> <p>4.4.2 - Jačanje kapaciteta i povećanje efikasnosti sprovođenja revizija</p> <p>4.4.3 - Pобољшanje komunikacije i vidljivosti rada RT</p>	<p>4.4.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Usklađivanje Zakona o reviziji sredstava iz fondova EU sa standardima revizije i budućim zahtjevima EU <p>4.4.2.</p> <ul style="list-style-type: none"> Obuka revizora o zatvaranju IPA II programa i novinama u vezi sa programskim periodom IPA III <p>4.4.3</p> <ul style="list-style-type: none"> Implementacija mjera vidljivosti o ulozi, radu i doprinosu RT cjelokupnom sistemu upravljanja fondovima EU 	<ul style="list-style-type: none"> Broj usvojenih pravnih akata vezanih za oblast revizije sredstava iz fondova EU Broj revizora sa dodatnim kvalifikacijama/specijalizacijama (broj dodatno specijaliziranih u odnosu na bazu godinu) Broj slobodnih radnih mjesta revizora u odnosu na broj sistematizovanih radnih mjesta
4.5 Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije	<p>4.5.1 - Izraditi regulatorni i metodološki okvir</p> <p>4.5.2 – Izgradnja kapaciteta</p>	<p>4.5.1</p> <ul style="list-style-type: none"> Izraditi regulatorni i metodološki okvir za jedinicu budžetske inspekcije <p>4.5.2</p> <ul style="list-style-type: none"> Zapošljavanje i obuka osoblja Razvoj IT sistema za otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti u javnom sektoru 	<p><u>Indikatori dostignuća</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Broj inspekcija koje je izvršila Jedinica za budžetsku inspekciju