

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

***Jun,  
2017***

## Sadržaj

<b>Sadržaj</b> .....	2
<b>1. Kontekst Programa reformi upravljanja javnim finansijama</b> .....	3
<b>2. Sumarna analiza postojeće situacije</b> .....	6
<b>3. Ključni opšti ciljevi Programa reforme upravljanja javnim finansijama</b> .....	15
<b>4. Ciljevi i ključne reforme</b> .....	18
<b>4.1. Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje</b> .....	18
4.1.1. Srednjoročni budžetski okvir, uključujući i fiskalnu strategiju .....	18
4.1.2. Priprema godišnjeg budžeta .....	21
4.1.3. Kapitalni budžet .....	26
<b>4.2. Izvršenje budžeta</b> .....	28
4.2.1. Ubiranje prihoda.....	28
4.2.1.1. Poreska uprava.....	29
4.2.1.2. Jačanje kapaciteta Uprave Carina.....	30
4.2.1.3. Javne nabavke.....	35
4.2.1.4. Reforma Državne pomoći.....	38
4.2.2. Reforma Odeljenja sa upravljanje javnim dugom, analizu zaduženosti, upravljanje gotovinom i saradnju sa inostranstvom .....	40
<b>4.3. Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola</b> .....	42
<b>4.4. Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo</b> .....	45
4.4.1. Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim .....	45
<b>4.5. Transparentno statističko izvještavanje</b> .....	48
<b>4.6. Jačanje kapacitet eksterne revizije</b> .....	51
4.6.1. Državna revizorska institucija.....	54
4.6.2. Revizorsko tijelo.....	58
<b>5. Transparentnost budžeta</b> .....	57
<b>6. Monitoring, izvještavanje i evaluacija</b> .....	60

## **1. Kontekst Programa reformi upravljanja javnim finansijama**

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

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

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

*Priprema i usvajanje Programa reformi upravljanja javnih finansija je, takođe, ključna osnova za osiguranje dalje podrške iz sredstava Instrumenta pretpristupne podrške (IPA) i jedan od preduslova za korišćenje sektorske budžetske podrške iz Ipe. Takodje, jedan od ciljeva Programa je da se sva raspoloživa sredstva, kako iz budžeta, tako i sredstva donatorske zajednice, objedine i tako se omogući bolja koordinacija i raspodjela prema nacionalnim prioritetima.*

*Treba naglasiti/definisati mjere koje su predviđene ovim Programom koje treba da omoguće pripremu naše zemlje za korišćenje Strukturnih fondova EU i uzeti u obzir i zaključke sa sastanaka Radne grupe za poglavlje 22- Regionalna politika i koordinacija*

strukturnih instrumenata na kojim se diskutovalo o mogućim modelima institucionalnog okvira za upravljanje kohezionom politikom.

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

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

Uzimajući u obzir ove elemente <sup>1</sup>Radna grupa Ministarstva finansija Crne Gore je, u saradnji sa Državnom revizorskom institucijom, Poreskom upravom, Upravom carina, Upravom za javne nabavke i Revizorskim tijelom definisala prioritete Programa reforme upravljanja javnim finansijama. Bliska saradnja ostvarena je i sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Radnom grupom zaduženom za pripremu nove Strategije reforme državne uprave, koja će obuhvatiti prioritete iz Programa koji su u značajnijoj mjeri vezani za ostala pitanja značajna za reformu javne uprave.

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

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

Istovremeno, Programom su po prvi put obuhvaćene neke od reformi, te će nadgledanje implementacije Programa predstavljati dodatnu vrijednost za koordinaciju uzajamno

---

<sup>1</sup> Shodno zaključku Vladi kojim se zadužuje Ministarstvo finansija da ojača mehanizam koordinacije, realizacije i izvještavanje o napretku u realizaciji Programa formirani su Koordinaciona radna grupa i Operativni tim.

*povezanih aktivnosti, a obezbijediće i dodatnu sinergiju koja je neophodna za dostizanje višeg kvaliteta planiranih rezultata.*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Sumarna analiza postojeće situacije**

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

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

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

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

revizije u vremenskom okviru od dva mjeseca nakon njihovog prijema i odobrava preporuke DRI. U praksi promjene godišnjeg budžeta od strane Skupštine su ograničene. Vremenski okvir za pripremu i usvajanje godišnjeg budžeta je jasno i u potpunosti definisan.

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

### **Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje**

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

U cilju uspostavljanja osnovnih načela dobrog fiskalnog upravljanja, u kome se vide jasne veze između budžetiranja i politika Vlade, Crna Gora treba da unaprijedi **programsko budžetiranje**, koje predstavlja neophodan korak za unapređenje odgovornosti i izvještavanja o učincima institucija državne uprave. Iako je osnovna struktura

uspostavljena, sistem još uvijek nije u potpunosti razvijen, nijesu uvedeni indikatori uspješnosti i nijesu u potpunosti uspostavljene veze između budžetiranja zasnovanog na rezultatima i politika Vlade. **PEFA 2013** naglašava da potrošačke jedinice pripremaju budžete po programima, ali da oni ne uključuju podatke o planiranim dobitima i rezultatima, dok **SIGMA 2015** preporučuje da Ministarstvo finansija treba da unaprijedi informacije o učincima u srednjoročnim i ostalim budžetskim planskim dokumentima.

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

### **Izvršenje budžeta**

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



U naplati prihoda **Uprava carina** u kontinuitetu postiže dobre rezultate na što ukazuju svi relevantni pokazatelji, dok reforme i transformacija institucije u moderan servis teku planiranom dinamikom. Učinjen je snažan iskorak u pravcu jačanja integriteta. Takođe, ojačana je carinska saradnja sa carinskim službama zemalja regiona i država članica EU, međunarodnim organizacijama i institucijama kao i sa privrednim okruženjem. Posvećenost i efikasnost u borbi protiv sive ekonomije ogleđa se kroz pojačane carinske kontrole što je rezultiralo većom naplatom prihoda. Od januara 2015 uspješno je realizovana migracija nadležnosti u oblasti akciza, zaustavljen je trend pada u naplati akciza i povećana je naplata. Uprava carina postavila se kao servis privredi i pripremila je sledeće elektronske servise koji su u funkciji: elektronsko podnošenje deklaracija, TARICG i praćenje stanja na garancijama. Takođe, omogućila je i određenim državnim organima kao npr. Upravi policije i Poreskoj upravi pristup svom sistemu izvještavanja preko elektronskih izvještaja, dok na međunarodnom nivou vrši elektronsku razmjenu informacija sa drugim carinskim službama regiona kroz SEED sistem i sa IRU (International Road Union) u vezi sa TIR karnetima. Usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i jačanje administrativnih kapaciteta odvija se takođe planiranom dinamikom, međutim, najveći izazov u carinskoj oblasti je razvoj i povezivanje svih neophodnih IT sistema u cilju interkonektivnosti i interoperabilnosti istih sa IT sistemima EU. Implementacija ovih IT sistema kroz projekte planirana je u okviru podrške iz IPA II sredstava.

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

Odjeljenje za **državnu pomoć** je u skladu sa preporukama Evropske Komisije, a u cilju poboljšanja i jačanja institucionalne osnove i nacionalnog pravnog sistema vezano za implementaciju pravila i procedura državne pomoći, kao i postizanja veće nezavisnosti u donošenju odluka Komisije za kontrolu državne pomoći, pristupilo izmjenama na postojećem Zakonu o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br. 74/09 i 57/11). U ovom smislu, predviđeno je usvajanje novog pravnog okvira u oblasti državne pomoći za III kvartal 2017. godine. Implementacija novina, koje će usvajanje novog Zakona o kontroli državne pomoći zahtijevati, sprovodiće se uz pomoć Projekata Unapređenje i jačanje institucionalnog i pravnog okvira u oblasti državne pomoći i javnih nabavki, koji je predviđen programom IPA 2014-2020. Naime, početak aktivnosti na pomenutom projekatu očekuje se u toku prvog kvartala 2018. godine. Projektom su obuhvaćene sledeće aktivnosti: kontinuiran rad na usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravilima državne pomoći, podršku kroz pregovarački proces i ispunjavanje obaveza vezanih za poglavlje 8, analize nacionalnih slučajeva državne pomoći u običajnom pravu Evropske zajednice (EZ), implementaciji ex- post kontrole mjera državne pomoći, kao i priprema za eventualne slučajeve otvaranja istražnih procedura. Takođe, projektom je predviđena izrada IT sistema "Informativni sistem državne pomoći Crne Gore", kao i brojni seminari koji imaju za cilj podizanje nivoa svijesti javnosti o problematici državne pomoći, seminari namjenjeni davaocima državne pomoći i sudijama, kao i obuke u cilju jačanja administrativnih kapaciteta i razmjenu praktičnih iskustava.

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

### **Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola**

Važan dio reformi u oblasti javnih finansija predstavlja dalja implementacija **unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC)**. Trenutno osnovna slabost u pogledu unutrašnjih finansijskih kontrola predstavlja: nedostatak upravljačke odgovornosti na svim organizacionim nivoima, jer je upravljanje orijentisano na usklađenost budžeta, bez razmatranja određenih rizika prilikom donošenja odluka i pripreme detaljnih izvještaja i analize podataka, kao i postojanje samo osnovnih kapaciteta i ekspertize u nekim jedinicama za unutrašnju reviziju u smislu broja revizora i njihovih profesionalnih kompetencija. Sistem unutrašnje revizije uspostavlja se u skladu sa zahtjevima pregovaračkog poglavlja 32 za pristupanje EU, ali treba dalje razvijati kapacitete za

kvalitetan revizorski rad. Ministarstvo finansija u cilju poboljšanja metodologije i standarda rada kontinuirano sprovodi sagledavanje kvaliteta unutrašnje revizije i finansijskog upravljanja i kontrole. Ovaj analitički posao je neophodno ojačati i naučene lekcije ugraditi u sveukupne procedure na nivou Vlade. **PEFA 2013** izvještaj navodi da je nedovoljan broj obučениh unutrašnjih revizora i da njihovi izvještaji još uvijek nisu dostigli uticaj izvještaja koji su pripremani u centralizovanom sistemu. Izvještaj ocjenjuje unutrašnju reviziju ocjenom C+. **SIGMA 2015** izvještaj navodi da implementacija finansijskog upravljanja i kontrole na institucionalnom nivou zaostaje za razvojem okvira politika, kao i da ciljevi nisu uspostavljeni na sistematičan način u mnogim javnim tijelima, uključujući ministarstva; postoji nedostatak delegiranja donošenja odluka o finansijskom upravljanju na nivo ispod sekretara ministarstva. Ministarstvo finansija treba da dalje razvija kapacitete unutrašnje revizije, kao savjetodavne službe rukovodnog kadra sa ključnim fokusom na obezbjeđenju da sistem finansijskog upravljanja i kontrole bude operativan i efektivan. Ministarstvo finansija treba da ustanovi aranžmane za osiguranje kvaliteta u skladu sa međunarodnim standardima.

### **Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo**

**Računovodstveni standardi** su definisani, ali ne omogućavaju obezbjeđivanje podataka koji bi bili u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (IPSAS). Računovodstvo javnog sektora u Crnoj Gori organizovano je na modifikovanoj gotovinskoj osnovi koja ne obezbjeđuje dovoljno podataka za efikasno upravljanje javnim finansijama. Ne postoji bilans stanja, uspjeha, kao ni podaci o državnoj imovini. Nema obuke računovođa u javnom sektoru u skladu sa IPSAS standardima, dok IT sistem podržava jedino računovodstvo na gotovinskoj osnovi sa dodatnom funkcijom za praćenje obaveza. **SIGMA 2015** izvještaj ocjenjuje da Ministarstvo finansija treba da planira razvoj IT sistema kako bi osiguralo da računovodstveni sistemi u Trezoru mogu da obezbijede podatke na obračunskoj osnovi. Navodi i da su definisani računovodstveni standardi, ali da oni ne omogućavaju podatke usklađene sa zahtjevima IPSAS standarda.

Shodno zakonskim obavezama, a vodeći se načelom transparentnosti javnih finansija, Ministarstvo finansija na **mjesečnom, kvartalnom i godišnjem nivou izvještava javnost o realizaciji Centralnog budžeta, odnosno javnih finansija:** (1) Na mjesečnom nivou, Ministarstvo izvještava o realizaciji prihoda i rashoda centralnog budžeta sa državnim fondovima, što je u skladu sa ranije objašnjenom reformom u javnim finansijama. Tom prilikom, Ministarstvo, koristeći metodu vremenskog prilagođavanja, izvještava po modifikovanom keš konceptu koji, u crnogorskom slučaju, znači prilagođavanje glavnih stavki izdataka (bruto zarada i socijalnih davanja) obračunskom konceptu knjiženja. Prihodi centralnog budžeta, kao i ostali rashodi prikazuju se po keš metodi. (2) Kvartalno, Ministarstvo finansija priprema izvještaj o realizaciji prihoda i rashoda u javnim finansijama, imajući u vidu obavezu lokalnih samouprava da kvartalno izvještavaju Ministarstvo o realizaciji svojih budžeta. Podaci se, takođe, prikazuju po modifikovanom keš principu. (3) Godišnje, Ministarstvo finansija, kroz izradu Zakona o završnom računu

*budžeta, u svrhu izračunavanja deficita javnih finansija i centralnog budžeta uključuje i stavku neto povećanja obaveza, što pripada obračunskom konceptu računovodstva, i predstavlja razliku između neizmirenih obaveza na početku i na kraju perioda. Uopšteno, sistem izvještavanja o implementaciji budžeta je ustanovljen, ali ima i određene slabosti, na primjer da neki izvještaji u toku godine obuhvataju samo agregatne podatke (ne za svako ministarstvo ili potrošačku jedinicu).*

### **Transparentno statističko izvještavanje**

*Crna Gora je u obavezi da uskladi svoje zakonodavstvo, procese i kapacitete sa transparentnim statističkim izvještavanjem, kao jednog od zahtjeva iz Direktive 2011/85/EU. U tom cilju, potrebno je uvesti ESA 2010 metodologiju, sa odgovarajućim institucionalnim obuhvatom. Postojeće podatke o prihodima i rashodima budžeta koji su na gotovinskoj osnovi potrebno je vremenski i metodološki prilagoditi u skladu sa Evropskim sistemom računa. Uvođenjem i implementacijom metodologije ESA 2010 u sistem javnih finansija u Crnoj Gori će se: stvoriti metodološki uporediv statistički okvir, povećati kredibilitet i transparentnost javnih finansija i realnije i sveobuhvatnije prikazivati javnofinansijski rezultati.*

*Zavod za statistiku Crne Gore u saradnji sa Ministarstvom finansija i Centralnom bankom Crne Gore radi na uvođenju ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija. S tim u vezi, u cilju usaglašavanja sa pomenutom metodologijom, u maju 2016. godine potpisan je Sporazum o saradnji u oblasti statistike nacionalnih računa sektora Opšte države i sa njom povezanih statistika, između Zavoda za statistiku Crne Gore, Ministarstva finansija i Centralne banke Crne Gore. Radni tim za implementaciju ESA2010 metodologije u statistici javnih finansija, koji je osnovan od strane Ministarstva finansija, proširen je sa novim članovima iz pomenute tri institucije, zbog povećanog obima i složenosti posla. Članovi radnog tima u saradnji sa ekspertom iz ove oblasti rade na definisanju sektora Opšte države u okviru institucionalne klasifikacije. U narednom periodu u cilju dostizanja potpune usaglašenosti nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske Unije potrebno je jačati administrativne kapacitete i izvršiti podjelu obaveza i odgovornosti u skladu sa praksom EU.*

### **Jačanje kapaciteta eksterne revizije**

#### **Kapacitet DRI da zadovolji standarde INTOSAI**

*U oblasti **eksterne revizije**, ustavni i zakonski okvir za Državnu revizorsku instituciju ispunjava međunarodne zahtjeve koji garantuju njenu nezavisnost, ovlaštenja i organizaciju. DRI je donijela metodološke smjernice za revizorski rad i kontrolu kvaliteta revizije. Crna Gora treba da dalje unaprijedi organizacionu strukturu DRI sa fokusom na razvoju profesionalnih vještina revizorskog kadra, kroz procjenu neophodnih obuka za revizorski kadar. U tom kontekstu potrebno je izraditi Strategiju za upravljanje ljudskim resursima i Programa obuka. Neophodno je unaprijediti kapacitete revizije za sprovođenje*

širokog opsega revizija, uključujući finansijsku i reviziju uspjeha. Crna Gora treba dalje da osigura efikasan mehanizam za izvještavanje i praćenje sprovođenja preporuka DRI. **PEFA 2013** izvještaj naglašava da su revizije prevashodno fokusirane na pouzdanost finansijskih izvještaja i na usklađenost transakcija sa važećim propisima i da je iskustvo u pogledu revizija uspjeha još uvijek ograničeno. Eksterna revizija je ocijenjena sa C+. Sa druge strane, **SIGMA 2015** izvještaj naglašava da DRI treba da razvije i usvoji inovirane priručnike za revizore, koji bi obuhvatili nove metodologije za finansijsku reviziju i reviziju uspjeha. Nadalje navodi da DRI treba da razvije i implementira Strategiju upravljanja ljudskim resursima i Strategiju obuke, kako bi se osigurao kontinuirani profesionalni razvoj revizorskog kadra, kao i da DRI treba da izradi i sprovede Strategiju komunikacije.

### **Jačanje Revizorskog tijela**

U sistemu implementacije programa koje finansira EU, Revizorsko tijelo je osnovano za vršenje revizije djelotvornosti i stabilnosti funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole sredstvima iz EU fondova. Revizorsko tijelo je funkcionalno i operativno nezavisno od svih učesnika u sistemu upravljanja i kontrole sredstava EU fondova.

Revizorsko tijelo sprovodi revizije na način propisan Zakonom o reviziji sredstava iz fondova EU, pravilima Evropske komisije i međunarodnim standardima revizije. Pored toga, Revizorsko tijelo je izradilo priručnik o procedurama, kojim se usmjerava i olakšava rad revizora tokom specifičnih koraka u reviziji.

Da bi se odgovorilo na sve veće zahtjeve EU, Revizorsko tijelo treba da poboljša planiranje na strateškom nivou koje obuhvata izradu strateškog plana razvoja Revizorskog tijela i akcionog plana za njegovo sprovođenje, kao i izradu strategije revizije u cilju uspostavljanja obuhvata i revizorske metodologije koja treba da se sprovodi da bi se ispunili zahtjevi relevantne EU regulative.

Imajući u vidu važnost i kompleksnost revizije EU fondova, neophodno je da se procijeni potreba za obukom, kako bi se pripremio adekvatan program obuke za revizore i da se poboljšaju njihovi kapaciteti/ vještine za sprovođenje svih vrsta revizije i za implementaciju revizorskih tehnika kroz primjenu odgovarajućih IT alata. Osim toga, Revizorsko tijelo treba da poboljša procedure za različite vrste revizije u skladu sa međunarodnim standardima i EK smjernicama, kao i da razvije metodologiju za osiguranje kvaliteta radi obezbjeđivanja razumnog uvjerenja da Revizorsko tijelo poštuje profesionalne standarde i zahtjeve propisane nacionalnom i EU regulativom.

### **IPA sredstva**

Sistem upravljanja i kontrole **za indirektno upravljanje IPA sredstvima** je ustanovljen i baziran je na COSO okviru, koji je osnova i za PIFC politiku. Trenutno je sistem upravljanja IPA sredstvima u značajnoj mjeri izdvojen iz nacionalnih sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu. U ovom trenutku može se reći da su ustanovljene neophodne strukture i kapaciteti i da je otpočeo praktičan rad vezano za javne nabavke, upravljanje

ugovorima i finansijsku kontrolu. Imajući u vidu navedeno, sistem koji je uspostavljen je neophodno prvo provjeriti u praksi prije definisanja eventualnih reformi. Takođe, u Ministarstvu finansija formirano je posebno odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara (AFCOS), koje je zaduženo za saradnju sa OLAF-om tj. Kancelarijom EK za borbu protiv prevara. Pored saradnje sa EK, AFCOS koordinira rad administrativnih, istražnih i sudskih institucija, koje su dio AFCOS mreže. Bitno je napomenuti da je potrebno ustanoviti procedure u vezi sa korišćenjem sredstava iz budžetske podrške, kao i da bi trebalo jačati kapacitete implementacionih tijela – Direktorata za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći (CFCU) i Direkcije javnih radova.

## **Opštine**

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

- 1) reprogram poreskog duga po osnovu poreza i doprinosa na zarade zaposlenih u ukupnom iznosu od 89,07 miliona eura. Od ovog iznosa 74,45 miliona eura je reprogramirano na 20 godina počev od 01. jula, 2015. godine za opštine koje su korisnici Egalizacionog fonda dok je 14,62 miliona eura, koje se odnosi na opštine čiji je fiskalni kapacitet viši od prosječnog, reprogramirano na period od 5 godina;
- 2) ugovori o reprogramu poreskog duga sa 13 opština, kojima je predviđeno da opštine koje potpišu ugovor o reprogramu dužne da utvrde dinamiku rješavanja viška zaposlenih u skladu sa Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora. Ugovorom je predviđena i obaveza opština da prilikom svakog novog zapošljavanja prethodno obezbijede pozitivno mišljenje Ministarstva finansija;
- 3) izdavanje garancija opštinama za kreditni aranžman koji bi omogućio izmirenje obaveza i neizmirenih dugova, refinansiranje postojećih kreditnih obaveza i racionalizaciju uprave, i to u iznosu od 107 miliona eura. S obzirom da je državna garancija sredstvo obezbjeđenja ovih kredita opštine se mogu zadužiti po znatno povoljnijim uslovima u odnosu na zaduživanje u prethodnom periodu.

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

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

### **3. Ključni opšti ciljevi Programa reforme upravljanja javnim finansijama**

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

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

- 1) Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje;
- 2) Izvršenje budžeta;
- 3) Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola;
- 4) Finansijsko izvještavanje i računovodstvo;
- 5) Jačanje kapaciteta eksterne revizije.

U okviru prve oblasti, **Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje, srednjeročni budžetski okvir treba da bude ojačan.** Potreban je novi pristup planiranja i to kroz razvoj kredibilnog srednjeročnog budžetskog okvira koji služi kao osnova za godišnje planiranje. Fokus će biti na unapređenju srednjeročnog budžetskog planiranja u cilju boljeg povezivanja sektorskih strategija sa srednjeročnim finansijskim planiranjem, odnosno strateških Vladinih ciljeva sa ciljevima budžetskih programa. Nadalje, Vlada je posvećena **uvođenju programskog budžeta** u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. U vezi sa tim, neophodno je razviti detaljnu programsku strukturu budžetskih korisnika, definisati ciljeve pojedinačnih programa i kreirati indikatore učinka u skladu sa Akcionim planom ili druge metode mjerenja rezultata ispunjavanja programskih ciljeva. Efikasan sistem mjerenja učinaka potrošačkih jedinica je potreban u cilju povećanja efikasnosti i transparentnosti javnih finansija. Dodatno, **kapitalno budžetiranje treba da bude ojačano i transparentije.** Kada je u pitanju kapitalni budžet potrebno je unaprijediti njegovu projektnu strukturu, prikaz kapitalnih projekata i njihov opis, kao i izvještavanje o statusu projekata koji se realizuju. Na ovaj način biće poboljšana transparentnost budžeta i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije. Da bi se u punoj mjeri sprovele predviđene aktivnosti i ispunili zadati ciljevi potrebno je unaprijediti kadrovske kapacitete i informacione sisteme koji služe za planiranje i izvršenje budžeta.

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

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

**Nacionalni računovodstveni standardi i izvještavanje treba da budu u skladu sa međunarodnom praksom**. Odgovorno upravljanje javnim finansijama, kao jedan od preduslova makroekonomske stabilnosti, zahtijeva kvalitetne finansijske informacije, koje su od suštinskog značaja za odlučivanje u javnim finansijama, kako na državnom, tako i na nivou lokalne samouprave. Stoga, poglavlje **Finansijsko izvještavanje i računovodstvo** uključuje dalje reforme koje su potrebne na uvođenju elemenata obračunskog računovodstva. Značajne promjene su potrebne u budžetskom računovodstvu i sistemu finansijskog izvještavanja, zakonodavstvu, IT sistemima, kao i intenzivna obuka računovođa u javnom sektoru.

U oblasti **eksterne revizije**, ustavni i zakonodavni okvir **Državne revizorske institucije (DRI)** kao i zakonodavni okvir **Revizorskog tijela** ispunjavanju međunarodne zahtjeve koje garantuju nezavisnost, mandat i organizaciju institucije. Potrebno je ojačati revizorske kapacitete za sprovođenje širokog opsega različitih revizija. Iz tog razloga se peta oblast odnosi na jačanje kapaciteta eksterne revizije što podrazumjeva **jačanje kapaciteta DRI i Revizorskog tijela**.

**Jačanje kapaciteta DRI** ima za cilj zadovoljavanje **standarda INTOSAI** tj. standardizaciju procesa vršenja finansijske revizije, revizija pravilnosti i revizije uspjeha u



skladu sa ISSAI standardima, dok **jačanje kapaciteta Revizorskog tijela** ima za cilj ispunjavanje zahtjeva EU u odnosu na reviziju sistema, reviziju operacija i reviziju godišnjih izvještaja.

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

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

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

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

## 4. Ciljevi i ključne reforme

### 4.1. Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje

#### 4.1.1. Srednjoročni budžetski okvir, uključujući i fiskalnu strategiju

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

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

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

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
------------	--------------------	---------------	---------------------------	-------------------	---------------------------------

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Izrada Fiskalne strategije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2017</i>	<i>40.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Priprema plana mjera fiskalne politike u slučaju odstupanja glavnih fiskalnih agregata od nivoa utvrđenih numeričkim fiskalnim pravilima</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>0€</i>	<i>Realizovano koristeći postojeće kapacitete</i>
<i>Sprovođenje obuka kadrova u cilju unapređenja planiranja rashoda u srednjem roku</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>135.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Sprovođenje obuka iz oblasti višegodišnjeg planiranja budžeta u cilju boljeg povezivanja strateških Vladinih politika sa ciljevima budžetskih programa</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>50.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izraditi analizu funkcionalnosti postojećeg sistema strateškog planiranja uključujući komparativnu analizu sistema koji postoje u susjednim državama</i>	<i>Ministarstvo evropskih poslova</i>	<i>IV Kv. 2016</i>	<i>III Kv. 2017</i>	<i>0</i>	<i>Budžet i SIGMA</i>
<i>Izraditi metodologiju za izradu strateških dokumenata</i>	<i>Ministarstvo evropskih</i>	<i>IV Kv. 2016</i>	<i>IV Kv. 2017</i>	<i>0</i>	<i>Budžet i SIGMA</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>uključujući utvrđivanje minimalnih uslova vezano za sadržaj sektorskih strategija</i>	<i>poslova Generalni sekretarijat vlade Ministarstvi finansija Ministarstvo javne uprave</i>				
<i>Kreirati institucionalni i regulatorni okvir za strateško planiranje na nivou državne uprave / određivanje njihove zakonske odgovornosti za implementaciju novog procesa planiranja</i>	<i>GSV</i>	<i>IV Kv. 2016</i>	<i>II Kv. 2017</i>	<i>0</i>	<i>Budžet</i>
<i>Unapređenje planiranja i prikazivanja višegodišnjih obaveza u budžetu</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>30.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Razvoj i unapređenje postojećeg IT sistema za budžetsko planiranje u smislu stvaranja uslova za planiranje u srednjem roku</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>300.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Razvoj budžetskog cirkulara u dijelu planiranja višegodišnjih obaveza</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izrada i odobrenje regulative o zaradama</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>	<i>0</i>	<i>Budžet</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
državnih službenika					
Implementacija novog softvera za obračun i kontrolu zarada u javnom sektoru	Ministarstvo finansija	2018	2020	600.000 €	IPA II (A III) Budžet

### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

#### **4.1.2. Priprema godišnjeg budžeta**

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

Osnovni princip dobrog fiskalnog upravljanja je da budžet bude povezan sa politikom Vlade u svim oblastima. Jedna od metodologija za postizanje ovog cilja, kao i povećanja transparentnosti budžetiranja odnosno korišćenja javnih resursa, jeste programsko budžetiranje zasnovano na mjerenju učinaka. Crna Gora je u dosadašnjem periodu razvila jedan vid programskog budžeta imajući u vidu da je kod svih potrošačkih jedinica ukupan iznos planiranih sredstava podijeljen po programima. Ipak, glavni elementi programskog budžeta kao što su: opisi programa, aktivnosti, ciljevi a prije svega indikatori učinka

nedostaju. Usljed toga, na sadašnjem nivou razvoja, nije moguće pratiti ispunjavanje ciljeva programa, njihovu povezanost sa strateškim ciljevima Vlade, odnosno nije moguće mjeriti uspješnost ispunjavanja programskih aktivnosti. Donošenjem Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim se propisuje obaveza donošenja Fiskalne strategije i Smjernica fiskalne politike kojima se utvrđuju limiti potrošnje koji su obavezujući za prvu dok su za naredne dvije godine indikativni stvaraju se preduslovi za dalje razvijanje budžetiranja zasnovanog na top-down pristupu, te shodno tome i razvoju programskog budžeta kao alata za mjerenje učinaka planiranih programa. Shodno navedenom, aktivnosti predložene ovim programom imaju za cilj punu implementaciju programskog budžeta u Crnoj Gori.

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<i>Udio potrošačkih jedinica prvog nivoa koje u svojim budžetskim zahtjevima obezbjeđuju sveobuhvatne informacije o očekivanim učincima trošenja zahtijevanih sredstava</i>	40%	75%	100%
<i>Nivo informacija o učinku uključenih u planiranje budžeta</i>	<i>Definisani nazivi programa svih potrošačkih jedinica</i>	<i>Razvijena programska struktura kod svih budžetskih korisnika uključujući misije potrošačkih jedinica, definisane opise i ciljeve programa</i>	<i>Kreiran set indikatora za sve programe kako bi se pratila uspješnost ostvarivanja ciljeva</i>
<i>Broj službenika obučanih za planiranje i praćenje rashoda u skladu sa principima programskog budžetiranja</i>	0	20	130

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Izvršiti analizu postojeće zakonske regulative i procedura</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	2017	2018	20.000 €	<i>Budžet i IPA 2014</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>u oblasti budžetiranja i na bazi izvršenih analiza i najboljih praksi i iskustava u ovoj oblasti dopuniti nacionalno zakonodavstvo u cilju stvaranja uslova za punu implementaciju programskog budžetiranja</i>					<i>projekat</i>
<i>Pripremiti detaljan plan rada za implementaciju programskog budžeta, sa Akcionim planom mjera</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2017</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Pripremiti Uputstvo/Priručnik za izradu programskog budžeta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2017</i>	<i>40.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izvršiti reviziju postojeće programske strukture u cilju definisanja potreba za izmjenama iste kroz uvođenje/ukidanje programa/potprograma</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2018</i>	<i>60.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Definisati misije, ciljeve i opise utvrđenih programa odnosno potprograma</i>	<i>Ministarstvo finansije</i>	<i>2018</i>	<i>2018</i>	<i>180.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Definisati indikatore učinka utvrđenih programa odnosno potprograma</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>310.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Izvršiti reviziju i dopunu budžetskog cirkulara shodno izmijenjenoj programskoj strukturi i uvođenju nefinansijskih elemenata programskog budžeta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>30.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Organizovati obuke za zaposlene u Ministarstvu finansija i potrošačkim jedinicama budžeta koji će raditi na implementaciji programskog budžeta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>170.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Analizirati i unaprijediti funkcionalnost postojećeg IT sistema za budžetsko planiranje</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>U okviru procjene troškova razvoja sistema u smislu stvaranja uslova za planiranje u srednjem roku</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti transparentnost budžeta kroz njegovu bolju vizuelizaciju</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>U skladu sa najboljom međunarodnom praksom istražiti i implementirati mjere za bolju prezentaciju i vizuelizaciju godišnjih izvještaja o izvršenju</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>45.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>



<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
(mjesečni i kvartalni)					
Unaprijediti resurse za bolje upravljanje sopstvenim sredstvima EU	Ministarstvo finansija	2017	2018	0	Realizovano koristeći postojeće kapacitete

### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.1.3. Kapitalni budžet

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

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

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
Nivo detalja u javnoj prezentaciji kapitalnog budžeta	Projekti u kapitalnom budžetu prikazani grupisani po oblastima (obrazovanje, zdravstvo, kultura, sport...)	Prikaz po svim pojedinačnim projektima koji se realizuju u budžetskoj godini	Prikaz po pojedinačnim projektima i fazama realizacije projekta
Odnos stvarne kapitalne potrošnje u tekućoj godini u poređenju sa planom kapitalnog budžeta	70%	80%	90%

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
Unaprijediti planiranje kapitalnog budžeta u srednjem roku kao dijela srednjeročnog budžetskog okvira rashoda	Ministarstvo finansija	2018	2020	30.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Uvođenje faza kod kapitalnih projekata u procesu pripreme i planiranja kapitalnog budžeta (faza pripreme i faza izgradnje projekata)</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>25.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti pregled projekata u kapitalnom budžetu kroz detaljan prikaz pojedinačnih projekata po projektnoj i ekonomskoj klasifikaciji</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2018</i>	<i>25.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti obrazloženje kapitalnog budžeta u dijelu prikazivanja ukupne procijenjene vrijednosti projekta i vremenske dinamike za završetak projekta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Uspostaviti javni registar svih projekata koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta</i>	<i>Ministarstvo finansija Direkcija javnih radova Direkcija za saobraćaj</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>35.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Obuka službenika u resornim ministarstvima koji rade na planiranju i realizaciji kapitalnih projekata u cilju boljeg planiranja</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>50.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>troškova investicionih projekata u srednjem roku</i>					
<i>Unaprijediti prikaz kapitalnih projekata razdvajanjem novih i projekata čija je realizacija u toku</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2018</i>	<i>10.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Poboljšati funkcionalnost postojećeg IT sistema za planiranje kapitalnog budžeta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Sredstva u okviru Projekta za nadogradnju IT za planiranje budžeta</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

#### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

## **4.2. Izvršenje budžeta**

### **4.2.1. Ubiranje prihoda**

#### **4.2.1.1. Poreska uprava**

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

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

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

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<i>Udio prihoda od PDV-a u BDP</i>	13,5%	13,5%	14,6%

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Dalje poboljšanje efikasnosti usluga poreskim obveznicima u izvršavanju poreske obaveze, kroz razvoj kapaciteta i poboljšanje postojećih sistema</i>	<i>Ministarstvo finansija Poreska uprava</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>1.000.000 €</i>	<i>Budžet/prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Jačanje administrativne i institucionalne sposobnosti PU u području primjene zajedničkog sistema PDV-a u EU</i>	<i>Ministarstvo finansija Poreska uprava</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2.000.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Nadogradnja kapaciteta PU i IT sistema na području analize rizika inspeksijskih kontrola (e-Nadzor)</i>	<i>Ministarstvo finansija Poreska uprava</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>500.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Ažuriranje regulative - Jačanje administrativnih i operativnih kapaciteta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>II Kv. 2017</i>	<i>2018</i>	<i>1.000.000 €</i>	<i>IPA II (B) Budžet</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Poreske uprave Crne Gore (PUCG) u skladu sa standardima i zahtjevima EU definisanim u Poglavlju 16 – Oporezivanje</i>	<i>Poreska Uprava</i>  <i>Španska Poreska uprava</i>				
<i>Reforma Poreske uprave- Implementacija integrisanog sistema za upravljanje prihodima (IRMS) u skladu sa poslovnim procesima</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>  <i>Poreska uprava</i>	<i>I Kv. 2017</i>  <i>(zavisi od datupa potpisivanja ugovora o kreditu)</i>	<i>2021</i>	<i>14.000.000 €</i>	<i>Kredit</i>  <i>SB</i>
<i>Poboljšati resurse za bolje upravljanje sopstvenim sredstvima EU</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>  <i>Poreska uprava</i>	<i>I Kv. 2017</i>	<i>2018</i>	<i>200.000 €</i>	<i>Budžet</i>

#### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

#### **4.2.1.2. Jačanje administrativnih kapaciteta Uprave carina**

**Cilj:** *Jačanje administrativnih kapaciteta Uprave carina u cilju usklađivanja carinskog zakonodavstva sa *acquis*, primjene EU standarda i implementacije IT sistema u cilju obezbjeđivanja efikasne naplate prihoda i primjene trgovinskih olakšica, doprinoseći na taj način povećanju fiskalnih prihoda u budžetu kao i stvaranju boljih uslova za poslovanje privrednog okruženja.*

*Prihodi koje naplati Uprava carina čine više od 60 % godišnjih budžetskih prihoda. U narednom periodu kao i do sada, Uprava carina će posvetiti pažnju jačanju administrativnih kapaciteta, daljem usklađivanju zakonodavstva sa *acquis* kao i implementaciji IT sistema koji će doprinijeti obezbjeđivanju efikasnije naplate prihoda i poboljšanju uslova za poslovanje privrednog okruženja i privlačenju direktnih stranih investicija.*

*Imajući u vidu stupanje na snagu Carinskog zakona Unije 30.10 2013 (Union Customs Code-UCC- Regulation 8 EU No 952/2013 of the European Parliament and the Council) čija se većina značajnih odredbi primjenjuje od 1. maja 2016. godine kao i podzakonske akte kao što su Radni program za implementaciju UCC-a, Delegirajući akt i Implementacioni akt, koji služe implementaciji UCC-a, kojima je utvrđen redosled projekata po UCCu kao i međusobne povezanosti između projekata, Uprava carina će i u narednom periodu preduzeti aktivnosti u cilju daljeg usklađivanja zakonodavstva i implementacije IT sistema u cilju ispunjavanja mjerila iz Poglavlja 29 Carinska unija u procesu evropskih integracija Crne Gore.*

*Obzirom na postojanje velikog broja IT projekata shodno UCC-u, kao i drugih projekata po višegodišnjem strateškom dokumentu u EU MASP –u, te uzimajući u obzir važnost obezbjeđivanja interkonektivnosti i interoperabilnosti carinskog informacionog sistema sa informacionim sistemima koje koriste carinske službe zemalja članica EU, kao i sledeće činjenice: da na nivou EU postoji tranzicioni period za implementaciju novih rješenja za navedene sisteme od strane carinskih službi država članica EU, da će se nove aplikacije sa tehničkim specifikacijama izrađivati na nivou EU do 2020 godine, potom da EU planira razvoj centralizovanih rješenja ali i onih koji će biti razvijani na nacionalnom nivou, da implementacija ovih rješenja iziskuje desetine miliona eura, Upravi carini je neophodna podrška za implementaciju svih ovih mandatornih projekata i stoga je realizaciju istih potrebno planirati iz IPA sredstava.*

*Takođe, Uprava carina preduzima i aktivnosti u cilju modernizacije postojećih carinskih procedura na nacionalnom nivou i nastaviće sa ovim aktivnostima i u narednom periodu.*

*Pored navedenog Uprava carina je u januaru 2015.godine preuzela punu nadležnost nad akcizama od Poreske uprave i od datuma preuzimanja zaustavljen je trend pada u naplati akciza i zabilježen je rast naplate akciza u 2015.godini za 8,93 % u odnosu na 2014. godinu. Takođe, trend rasta naplate akciza je nastavljen i u 2016.godini sa uvećanjem od 9,88% u odnosu na naplatu akciza u 2015.godini, dok je u prva dva mjeseca 2017.godine zabilježen porast naplate akciza od 19,83% u odnosu na prva dva mjeseca 2016.godine.*

*U cilju efikasnije naplate prihoda i suzbijanja sive ekonomije Uprava carina će takođe, u narednom periodu preduzeti aktivnosti u cilju izrade nove nacionalne aplikaciju za akcize i implementacije iste u informacioni sistem Uprave carina. Realizacija ovog nacionalnog projekta će doprinijeti boljim kontrolama kretanja i proizvodnje akciznih*



proizvoda. Ujedno nova aplikacija će biti interoperabilna i interkonektivna sa Sistemom za kontrolu kretanja akciznih proizvoda (EMCS Sistem koje koriste carinske službe zemalja EU) što je od značaja za realizaciju mjera iz pregovaračkog poglavlja 16- Oporezivanje. Imajući u vidu navedeno naglašavamo važnost predloženog projekta za Crnu Goru u cilju efikasnijeg suzbijanja sive ekonomije i poboljšane naplate prihoda, kao i za realizaciju ciljeva Vlade Crne Gore u oblasti reforme javne uprave i u oblasti Upravljanja javnim finansijama.

U okviru poglavlja 33 Uprava carina, takodje priprema tehnicke specifikacije koje ce obezbijediti automatizovane procedure izvjestavanja o prihodima EU ( A-B racuni, OWNWRS,.. ) a za koje će takodje biti zatrazena pomoc u realizaciji kroz IPA pristupnu pomoc.

Pored navedenog Uprava carina preduzima aktivnosti u cilju jačanja funkcije carinske bezbjednosti i zaštite društva i u tom dijelu kao jedna od korisnica Projekta „Podrška integrisanom upravljanju granicom“, koji se finansira iz sredstava IPA II SBS IBM, preduzima aktivnosti nabavke opreme radi obezbjeđivanja efikasnih carinskih kontrola na granici kao i u unutrašnjosti.

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<i>Ispunjeni uslovi za zatvaranje pogavlja 29 Carinska unija</i>	<i>Završen proces screening za poglavlje 29</i>	<i>Pregovori otvoreni u poglavlju 29</i>	<i>Implementirane planirane aktivnosti iz Programa pristupanja u poglavlju 29</i>
<i>Unaprijeđeni kapaciteti Uprave carina, usklađeno zakonodavstvo I implementiran carinski informacioni sistem u oblasti akciza (nacionalni sistem i EU sistem –EMCS)</i>	<i>Završen process screening za poglavlje 16 Oporezivanje</i>	<i>Pregovori otvoreni u poglavlju 16</i>	<i>Implementiran nacionalni IT sistem u oblasti akciza I implementiran EU sistem za kontrolu kretanja akciznih proizvoda - EMCS</i>
<i>Unaprijeđeni kapaciteti Uprave carina u cilju realizovanja aktivnosti u poglavlju 33</i>	<i>Završen process screeninga za poglavlje 33</i>	<i>Pregovori otvoreni u poglavlju 33</i>	<i>Implementirane automatizovan e procedure izvjestavanja o prihodima EU</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Usklađivanje carinskog zakonodavstva sa acquis</i>	<i>Ministarstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2016</i>	<i>2020</i>	<i>0</i>	<i>/</i>
<i>Implementacija carinskih IT Sistema u skladu sa UCC-om i MASPom (ostvarena interkonektivnost i interoperabilnost sa EU sistemima u oblasti carine-NCTS, ITMS, ICS, ECS, RMS, GMS, EORI)</i>	<i>Ministarstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>Preko 30.000.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalnaIPA sredstva</i>
<i>Implementacija modernizovanih carinskih procedura na nacionalnom nivou</i>	<i>Ministrstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>Nije definisana vrijednost projekata</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalnaIPA sredstva</i>
<i>Obuke za carinske službenike i poslovno okruženje za primjenu zakonodavstva i korišćenje IT sistema</i>	<i>Ministrstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>0</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalnaIPA sredstva</i>
<i>Implementacija IT Sistema za akcize na nacionalnom nivou</i>	<i>Ministrstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>450.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalnaIPA sredstva</i>
<i>Implementacija Sistema kontrole kretanja akciznih proizvoda( EU EMCS)</i>	<i>Ministrstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>1.000.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalnaIPA sredstva</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Implementacija automatizovanih procedura izvještavanja o prihodima EU ( A-B racuni, OWNWRS,..)</i>	<i>Ministrstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>Nije definisana vrijednost projekta</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Aktivnosti nabavke opreme za efikasnije carinske kontrole</i>	<i>Ministrstvo finansija Uprava carina</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>6.021.000 €</i>	<i>IPA SBS IBM (IPA II 2015)</i>

#### **4.2.1.3. Javne nabavke**

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

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

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<i>Nivo usklađenosti i kompletiranja zakonodavnog okvira u postupcima javnih nabavki sa EU zakonodavstvom</i>	<i>Otvoreni pregovori u pregovaračkom poglavlju 5</i>	<i>Otvoreni pregovori u pregovaračkom poglavlju 5</i>	<i>Implementirane planirane aktivnosti iz Programa pristupanja - poglavlje 5</i>
<i>Prosječan broj ponuđača koji učestvuju u javnim nadmetanjima</i>	<i>3,1 ponuda po tenderu</i>	<i>3,2</i>	<i>3,8</i>
<i>Udio korišćenja elektronskih javnih nabavki u ukupnom broju ugovora o javnim nabavkama</i>	<i>0% (Ne postoji sistem)</i>	<i>0% (Ne postoji sistem)</i>	<i>80%</i>

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<i>tokom godine</i>	<i>elektronskih javnih nabavki)</i>	<i>elektronskih javnih nabavki)</i>	

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Revizija zakonodavstva javnih nabavki odnosno izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama ("Sl.list CG", br. 57/14) i relevantnih podzakonskih akata u cilju usaglašavanja sa EU zakonodavstvom</i>	<i>Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke</i>	<i>2016</i>	<i>2016</i>	<i>0</i>	<i>/</i>
<i>Razvoj tabele usklađenosti odnosno pregled usaglašenosti izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama ("Sl.list CG", br. 57/14) i relevantnih podzakonskih akata sa EU zakonodavstvom (Direktivom 2014/24/EZ i Direktivom 2014/25/EZ)</i>	<i>Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke</i>	<i>2016</i>	<i>2016</i>	<i>0</i>	<i>/</i>
<i>Izrada nacrtu Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata (uključujući formulare, standardnu tendersku dokumentaciju, modele ugovora i priručnik za nabavke)</i>	<i>Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>0</i>	<i>/</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
Obezbjedivanje obuka za državne službenike uključene u aktivnosti javnih nabavki (i kao činovnici nabavki – službenici za javne nabavke, članovi Komisije za otvaranje i vrednovanje i za revizore, kao i za inspektore, tužioce i sudije)	Uprava za javne nabavke	2017	2018	35.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke
Materijal za trening za posebne ciljne grupe uključene u javne nabavke	Uprava za javne nabavke	2017	2018	50.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke
Sprovođenje kampanje za podizanje nivoa informisanosti javnosti	Uprava za javne nabavke	2017	2018	40.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke
Elektronske javne nabavke	Uprava za javne nabavke	2017	2020/2021	1.650.000 €	Budžet i IPA 2014 projekat

### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

#### 4.2.1.4. Reforma državne pomoći

**Cilj:** Povećanje efikasnosti, efektivnosti i transparentnosti procesa sistema kontrole državne pomoći u Crnoj Gori kako bi bili u skladu sa standardima EU.

U oblasti državne pomoći neophodno je osigurati korektnu implementaciju pravila i procedura državne pomoći, kao osnovni korak ka uspostavljanju sistema zemalja članica iz predmetne oblasti. Takođe, ostvarivanje gore navedenih ciljeva očekuje se praćenjem rezultat ostvarenih kroz analize nacionalnih slučajeva državne pomoći u običajnom pravu EZ i jačanjem administrativnih kapaciteta operativnih struktura koje se bave državnom pomoći. Podrška pregovaračkom procesu, te ispunjavanju zahtjeva po pitanju poglavlja 8 predstavlja još jedan od izazova sa kojima se strukture suočavaju kada je riječ o oblasti državne pomoći.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Broj davaoca i korisnika državne pomoći, prestavnika privatnog sektora i sudija koji prolaze seminare i obuku u oblasti državne pomoći	50	50	100
Procenat službenika Odjeljenja i članova Komisije za kontrolu državne pomoći koji prolazi kroz stručne seminare u cilju jačanja pravnog okvira, smanjivanja nezakonite državne pomoći i sprovođenja ex-post kontrole	30%	30%	80%
Broj završenih ex-officio predmeta	5	3	1
Broj pravnih akata analiziranih i procjenjenih od strane odjeljenja	11	20	25

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Poboljšanje i jačanje institucionalne osnove i nacionalnog pravnog sistema	Ministarstvo finansija Odjeljenje za državnu pomoć	II Kv. 2018	2020	50.000 €	Budžet /prijedlog za nacionalna/PA sredstva

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>vezano za implementaciju pravila i procedura državne pomoći</i>					
<i>Podrška kroz pregovarački proces i ispunjavanje obaveza vezanih za poglavlje 8;</i>	<i>Ministarstvo finansija Odjeljenje za državnu pomoć</i>	<i>I Kv. 2018</i>	<i>Kontinuirano</i>	<i>150.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Sprovođenje praćenja ostvarenih rezultata kroz analize nacionalnih slučajeva državne pomoći u običajnom pravu EZ</i>	<i>Ministarstvo finansija Odjeljenje za državnu pomoć</i>	<i>III Kv. 2017</i>	<i>Kontinuirano</i>	<i>200.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Tehnička podrška za softver "Informacioni sistem državne pomoći u Crnoj Gori", izrada posebnog registra za de minimis državnu pomoć i uspostavljanje aplikacije za davanje državne pomoći: kako bi bili objedinjeni u jednoj IT komponenti</i>	<i>Ministarstvo finansija Odjeljenje za državnu pomoć</i>	<i>IV Kv. 2018</i>	<i>2020</i>	<i>200.000€</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Jačanje administrativnih kapaciteta kroz obuke i razmjenu praktičnih iskustava</i>	<i>Ministarstvo finansija Odjeljenje za državnu pomoć</i>	<i>III Kv. 2018</i>	<i>Kontinuirano</i>	<i>100.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>

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

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

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

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

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
Reorganizacija Odeljenja za upravljanje javnim dugom, analizu zaduženosti, upravljanje likvidnošću i saradnju sa inostranstvom na front and back office	Ministarstvo finansija	2015	2017	0	Budžet



<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
Obuka osoblja u Odjeljenju za javni dug u pogledu upravljanja različitim finansijskim operacijama, upoznavanje i obuka za različite finansijske derivate, priprema i analiza duga i poboljšanje upravljanja dugom	Ministarstvo finansija	2016	2018	50.000 €	Tehnička podrška MMF SB
Implementacija novog softverskog rješenja za sistem upravljanja javnim dugom i gotovinom	Ministarstvo finansija	2015	2016	200.000 €	Budžet
Unapređenje softverskog rješenja za upravljanje javnim dugom i gotovinom	Ministarstvo finansija	2016	2018	500.000 €	Budžet Drugi izvori
Analiza nedostataka u postojećoj i izrada Strategije upravljanja javnim dugom za period 2018 - 2020	Ministarstvo finansija	2017	2018	30.000 €	Tehnička podrška Budžet SB

### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

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

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

### 4.3. Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola

**Cilj:** Upravljanje javnim finansijama na efikasan, ekonomičan, efektivan i transparentan način svim potrošačkim jedinicama.

Implementacija finansijskog upravljanja i kontrola varira na nivou potrošačkih jedinica. Većina potrošačkih jedinica je odredila lice za koordinaciju ovog sistema (FMC menadžer) i donijelo interna pravila i procedura, ali implementacija upravljačke odgovornosti zaostaje. Iako viši nivo rukovodilaca ima odgovornost za kreiranje i sprovođenje politika, rijetko je delegiranje finansijskih nadležnosti na nivo ispod sekretara.

Implementacijom upravljačke odgovornosti na svim nivoima stvoriće se uslovi za unapređenje planiranja, upravljanje rizicima, analiziranje podataka, detaljno finansijsko izvještavanje, mjerenje rezultata, kao i uspostavljanje mehanizama kontrole koji će dati rukovodiocima dovoljan stepen sigurnosti da će se ciljevi ostvariti.

U Ministarstvu finansija uspostavljena je budžetska inspekcija, koja predstavlja centralizovanu jedinicu kojoj se mogu prijaviti sumnje na moguće prevare i nepravilnosti. Ipak, postoji i dalje potreba da se jača sistem za detekciju prevara i nepravilnosti u institucijama.

Unutrašnja revizija obezbjeđuje upravljačkoj strukturi objektivno uvjeravanje o identifikaciji, procjeni i upravljanju značajnim poslovnim rizicima i o adekvatnosti i efektivnosti internih kontrola uspostavljenih u cilju smanjenja vjerovatnoće pojavljivanja rizika na prihvatljiv nivo.

Centralna jedinica za harmonizaciju, kroz obuku i sertifikaciju unutrašnjih revizora, doprinosi jačanju funkcije unutrašnje revizije. Međutim, još uvijek su nedovoljni kapaciteti u jedinicama za unutrašnju reviziju, posebno u uspostavljenim jedinicama koje zbog nepopunjenih radnih mjesta rukovodioca i revizora, nijesu funkcionalne. Nedovoljno razumijevanje značaja unutrašnje revizije od strane rukovodioca i odsustvo implementacije procesa upravljanja rizicima utiče na ostvarivanje uloge i svrhe unutrašnje revizije.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Procenat ministarstava koja su formalno delegirala odgovornosti i ovlašćenja menadžerima što unapređuje menadžersku odgovornost	6,25%	30%	90%
Procenat budžetskih korisnika na centralnom i lokalnom nivou koji dostavljaju godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli	69%	75%	95%
Prosječan broj imenovanih unutrašnjih revizora po jedinici	1,76	2	2,7
Procenat imenovanih i sertifikovanih	60%	75%	90%

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<i>unutrašnjih revizora</i>			
<i>Procenat imenovanih sertifikovanih revizora koji imaju kontinuirani profesionalni razvoj</i>	0%	70%	90%
<i>Procenat implementiranih i djelimično implementiranih preporuka unutrašnje revizije do kraja navedene godine, a koje su date u prethodnoj godini</i>	48%	55%	70%
<i>Procenat ministarstava koja izvještavaju godišnje u skladu sa metodologijom za nadgledanje učinka</i>	0% (metodologija ne postoji)	0% (pilot ministarstva)	95%

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Analiza postojećeg stanja finansijskog izvještavanja u javnom sektoru u pilot institucijama</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU, Trezor</i>	2016	2017	25.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Analiza postojećeg stanja upravljačke odgovornosti u javnom sektoru u pilot institucijama</i>	<i>Ministarstvo finansija - CHU, Sektor budžeta</i>	2016	2017	20.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Definisanje mehanizama za delegiranje odgovornosti i ovlašćenja</i>	<i>Ministarstvo finansija - CHU, Budžet</i>	2017	2018	25.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Razvoj metodologije za praćenje i izvještavanje o rezultatima poslovanja</i>	<i>Ministarstvo finansija - CHU, Budžet</i>	2018	2020	25.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Sprovođenje obuke za rukovodioce</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU i</i>	2017	<i>Kontinuirano</i>	20.000 €	<i>Budžet Uprave za kadrove ili</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
	<i>Uprava za kadrove</i>				<i>projekat</i>
<i>Organizovanje i sprovođenje obuke za novoimenovane unutrašnje revizore</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU i Uprava za kadrove</i>	<i>2017</i>	<i>Kontinuirano</i>	<i>10.000 €</i>	<i>Budžet Uprave za kadrove</i>
<i>Organizovanje i održavanje obuka za kontinuirano profesionalno usavršavanje ovlašćenih unutrašnjih revizora u javnom sektoru</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU i Uprava za kadrove</i>	<i>2017</i>	<i>Kontinuirano</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Budžet Uprave za kadrove</i>
<i>Unapređenje metodologije rada unutrašnje revizije</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>
<i>Jačanje kapaciteta CHU za sagledavanje kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>25.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Ažuriranje smjernica za uspostavljanje upravljanja rizicima</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU</i>	<i>2018</i>	<i>2018</i>	<i>15.000,00 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

## 4.4. Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo

### 4.4.1. Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim

**Cilj:** Poboljšanje kvaliteta upravljanja javnim finansijama i izvještavanja uvođenjem osnovnih preduoslova za ključne elemente obračunskog računovodstva

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

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Obučene računovođe u javnom sektoru vezano za obračunsko računovodstvo (na osnovu CIPFA metodologije)	0	40	100
Implementiran registar imovine i sistem dvojnog računovodstva za imovinu	Otpočeo razvoj registra imovine	Podaci o imovini unijeti u registar	Implementiran registar imovine i sistem dvojnog računovodstva za imovinu

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka <sup>2</sup>	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Organizovanje opšte obuke računovođa u javnom sektoru vezano za obračunsko računovodstvo	Ministarstvo finansija	2016	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Kreiranje novih	Ministarstvo	2017	2020	U skladu sa	Budžet i

<sup>2</sup> U ovom slučaju 2020. ne predstavlja godinu u kojoj će se u potpunosti preći na obračunsko računovodstvo već godinu do koje će se implementirati ovaj Program

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka<sup>2</sup></b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
računovodstvenih politika na bazi obračunskog principa	finansija			AP	donatori
Upodobljavanje kontnog okvira novim računovodstvenim zahtjevima	Ministarstvo finansija	2018	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Razvoj informacionog sistema koji će podržavati dvojno knjigovodstvo	Ministarstvo finansija	2018	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Priprema novih podzakonskih akata i novih obrazaca izvještavanja	Ministarstvo finansija	2018	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Organizovanje obuke za računovođe u javnom sektoru vezano za nove podzakonske akte, obrazce izvještavanja i IT sisteme	Ministarstvo finansija	2019	2020	U skladu sa AP	Budžet i donatori
Implementacija modula za preuzete obaveze (Commitment Module) za dva ministarstva	Ministarstvo finansija	III Kv. 2015	IV Kv. 2016	Moduli su implementirani i u produkciji su od 1.4.16	Budžet i donatori
Implementacija modula za upravljanje imovinom	Uprava za imovinu	2015	2016	0	Budžet i donatori
Obezbijediti obuku za računovođe iz javnog sektora o novoj implementacionoj regulativi i korišćenju	Uprava za imovinu	2015	2016	0	Budžet i donatori

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka<sup>2</sup></b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>novog modula za upravljanje imovinom</i>					
<i>Izmjena regulative, godišnji izvještaji treba da sadrže i podatke o imovini i indikatore učinkovitosti</i>	<i>Uprava za imovinu</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>0</i>	<i>Budžet i donatori</i>

### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

### **4.5. Transparentno statističko izvještavanje**

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

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

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
<i>Institucionalna klasifikacija usklađena sa ESA 2010 metodologijom</i>	<i>Važeća institucionalna klasifikacija u nacionalnim</i>	<i>Institucionalna klasifikacija u skladu sa pravilima koje</i>	<i>Institucionalna klasifikacija u skladu sa ESA 2010 pravilima</i>

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
	<i>računima nije usklađena sa ESA 2010 metodologijom</i>	<i>predviđa ESA 2010</i>	<i>(ovo podrazumijeva kontinuiranu reviziju u saradnji sa Eurostatom)</i>
<i>Izmijenjen kontni okvir</i>	<i>Ekonomska klasifikacija crnogorskog budžeta u određenim segmentima ne dozvoljava potpunu transmisiju podataka u skladu sa kontnim planom koji predviđa ESA 2010</i>	<i>Budžetski proces se realizuje shodno izmijenjenom kontnom okviru</i>	<i>Ekonomska klasifikacija u skladu sa kontnim okvirom predviđenim ESA 2010</i>
<i>Definisana procedura izvještavanja unutar sektora države u skladu sa dinamikom izvještavanja prema Eurostatu</i>	<i>Postojeće procedure izvještavanja se primjenjuju u shodno postojećem institucionalnom okviru i na obuhvatu koji nije kompatibilan sa zahtjevima ESA 2010 metodologije</i>	<i>Procedure izvještavanja u okviru sektora države u skladu sa dinamikom izvještavanja prema Eurostatu</i>	<i>Procedure izvještavanja u okviru sektora države u potpunosti u skladu sa dinamikom izvještavanja prema Eurostatu (u skladu sa revizijama institucionalne klasifikacije, novi ekonomski entiteti će preuzimati obavezu izvještavanja nadležnih institucija o</i>



<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2020</b>
			<i>finansijskoj realizaciji</i> )

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Institucionalna klasifikacija</i>	<i>Monstat</i> <i>Ministarstvo finansija</i> <i>Centralna banka</i>	<i>I Kv. 2016</i>	<i>I Kv. 2017</i>	<i>4.275 €</i>	<i>Budžet Crne Gore</i>
<i>Ekonomska klasifikacija</i>	<i>Ministarstvo finansija</i> <i>Monstat</i>	<i>I Kv. 2016</i>	<i>II Kv. 2017 (izmijenjeni kontni okvir bio bi u upotrebi tek pripremom budžeta za 2017)</i>	<i>2.925 €</i>	<i>Budžet Crne Gore</i>
<i>Funkcionalna klasifikacija</i>	<i>Monstat</i> <i>Ministarstvo finansija</i>	<i>II Kv. 2016</i>	<i>III Kv. 2017</i>	<i>3.000 €</i>	<i>Budžet Crne Gore</i>
<i>Definisanje procedura izvještavanja za sektor države</i>	<i>Monstat</i> <i>Ministarstvo finansija</i>	<i>II Kv. 2017</i>	<i>III Kv. 2017</i>	<i>900 €</i>	<i>Budžet Crne Gore</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
	Centralna banka				
Izmjene regulatornog okvira	Ministarstvo finansija Monstat Centralna banka	IV Kv. 2016	I Kv. 2018	675 €	Budžet Crne Gore
Poboljšanje GFS (statistika javnih finansija) procedura	Ministarstvo finansija Monstat Centralna banka	2016	2018	700 €	IPA 2015 Budžet Crne Gore

### **Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

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

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

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

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

## 4.6 Jačanje kapaciteta eksterne revizije

### 4.6.1. Državna revizorska institucija

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

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

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

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
------------	--------------------	---------------	---------------------------	-------------------	---------------------------------

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Analizirati Uputstvo o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti i izraditi Priručnik za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti u skladu sa ISSAI standardima</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>IV Kv. 2017</i>	<i>IV Kv. 2019</i>	<i>32.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Analizirati Uputstvo za metodologiju vršenja revizije uspjeha i izraditi preporuke za poboljšanje metodologije revizije uspjeha</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>IV Kv. 2017</i>	<i>IV Kv. 2019</i>	<i>12.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izvršiti analizu postojeće prakse u praćenju implementacije revizorskih preporuka u DRI u odnosu na najbolju praksu zemalja EU i izraditi smjernice za praćenje implementacije preporuka iz revizorskih izvještaja</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>IV Kv. 2017</i>	<i>IV Kv. 2019</i>	<i>24.000€</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izraditi Strategiju za upravljanje ljudskim resursima i Komunikacionu strategiju</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>IV Kv. 2017</i>	<i>IV Kv. 2019</i>	<i>40.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unapređenje priručnika za polaganje ispita za</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>IV Kv.</i>	<i>IV Kv.</i>	<i>87.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>državnog revizora; implementiranje obuka (sprovođenje 1 pilot revizije i obuka vezano za primjenu Priručnika za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti) i poboljšanje revizorskih kapaciteta za primjenu IT alata</i>		2017	2019		
<i>Izraditi Smjernice za reviziju završnog računa budžeta države i organizovati radionicu (obuku) za osoblje revizije o implementaciji smjernica za reviziju završnog računa budžeta države</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>III Kv. 2016</i>	<i>I Kv. 2018</i>	<i>0</i>	<i>SIGMA/Budžet DRI</i>
<i>Izraditi Smjernice za ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>III Kv. 2016</i>	<i>II Kv. 2017</i>	<i>0</i>	<i>SIGMA/Budžet DRI</i>
<i>Obezbjediti adekvatne neophodne prostorije za rad DRI u cilju povećanja revizorskih kapaciteta</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>II Kv. 2016</i>	<i>IV Kv. 2018</i>	<i>2.000.000 €</i>	<i>Budžet DRI</i>

**Procjena i ublažavanje rizika:**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.6.2 . Revizorsko tijelo

**Cilj:** Jačanje kapaciteta i poboljšanje revizorskih procedura

Revizorsko tijelo doprinosi promovisanju procesa upravljanja EU fondovima, odgovornosti i transparentnosti u trošenju sredstava, dajući preporuke vezane za djelotvornost i stabilnost funkcionisanja sistema, u cilju zaštite interesa Zajednice i nacionalnih interesa.

Stoga, neophodno je unaprijediti kapacitete Revizorskog tijela i ažurirati procedure u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom EU. Revizorsko tijelo treba da izradi strateški plan koji će pokriti misiju, viziju, ciljeve i razvojne prioritete Revizorskog tijela u naredne tri godine, i pripremiti strategiju revizije koja će utvrditi obuhvat, ciljeve i metodologiju za sprovođenje revizorskog rada da bi se ispunili zahtjevi relevantne regulative

Trenutno, Revizorsko tijelo sprovodi revizije sistema i od nedavno revizije operacija. Imajući u vidu da, kroz izveštaje Revizorskog tijela, Evropska komisija redovno dobija razumno uvjerenje o kvalitetu trošenja dodijeljenih sredstava, potreba za obukom (naročito za reviziju operacija, reviziju godišnjih izvještaja i korišćenje IT alata) i za izradom smjernica za provjeru kvaliteta je naglašena.

<b>Naziv indikatora</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
<i>Broj organizovanih obuka/ seminara/ radionica za revizore</i>	<i>Organzovane 3 obuke</i>	<i>Organizovano minimum 5 obuka</i>	<i>Zaposleni Revizorskog tijela spremni za sprovođenje svih tehnika revizije za sve vrste revizije</i>
<i>Implementacija Akcionog plana</i>	<i>0</i>	<i>Početak implementacije</i>	<i>50%</i>
<i>Poboljšanje revizorskog priručnika</i>	<i>Revizorski priručnik je pripremljen</i>	<i>Revizorski priručnik je ažuriran</i>	<i>Revizorski priručnik se primjenjuje u potpunosti</i>
<i>Procenat revizija obavljenih korišćenjem revizorskog softvera</i>	<i>0</i>	<i>20 %</i>	<i>50%</i>
<i>Pripremanje smjernica za kontrolu kvaliteta</i>	<i>0</i>	<i>Smjernice za kontrolu kvaliteta pripremljene</i>	<i>Potpuna primjena smjernica za kontrolu kvaliteta</i>

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
<i>Procjena potreba za obukom, izrada i implementacija programa obuke za revizore</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>274,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Poboljšanje revizorskog priručnika za različite vrste revizija u skladu sa međunarodnim</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>80,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

<i>revizorskim standardima</i>					
<i>Poboljšanje kapaciteta zaposlenih za primjenu određenih revizorskih tehnika (IT)</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>20,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Razvoj strateškog plana Revizorskog tijela i Akcionog plana za njegovu implementaciju</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>70,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Uvođenje metodologije za osiguranje kvaliteta</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>31,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

**Procjena i ublažavanje rizika:**

- **Identifikovani rizik:** *Nedovoljna obuka za reviziju operacija i reviziju finansijskih izvještaja.*
- **Ublažavanje rizika:** *Priprema i implementacija programa obuke.*
- **Identifikovani rizik:** *Limitirani IT kapaciteti Revizorskog tijela.*
- **Ublažavanje rizika:** *Nabavka i razvoj IT alata radi poboljšanja institucionalnih kapaciteta Revizorskog tijela*
- **Identifikovani rizik:** *Revizorski priručnik nije u skladu sa IPA II zahtjevima.*
- **Ublažavanje rizika:** *Kontinuirano ažuriranje Revizorskog priručnika.*



## 5. Transparentnost budžeta

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

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

Program obuhvata niz aktivnosti koje će povećati transparentnost budžeta. Imajući u vidu koncept Programa da se aktivnosti grupišu u različite budžetske faze, kao i da transparentnost budžeta predstavlja horizontalnu aktivnost, aktivnosti koje utiču na povećanje transparentnosti su planirane u prethodnim poglavljima. Pregled ključnih aktivnosti koje direktno doprinose transparentnosti budžeta je dat u narednoj tabeli: Takođe, u skladu sa principima Partnerstva otvorenih vlada (OGP) i Open Budget Index, potrebno je planirati objavljivanje budžetskih podataka u formi excel-a ili u drugoj elektronskoj formi koja omogućava korisnicima analizu i obradu podataka.

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

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

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

<i>Faza u procesu budžetiranja</i>	<i>Poglavlje</i>	<i>Aktivnost</i>	<i>Nosilac aktivnosti</i>	<i>Datum početka</i>	<i>Planirani datum završetka</i>
<i>i završni račun</i>	<i>unutrašnjih finansijskih kontrola</i>	<i>praćenje i izvještavanje o rezultatima poslovanja</i>			
	<i>4.4. Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim</i>	<i>Kreiranje novih podzakonskih akata i novih obrazaca izvještavanja</i>	<i>MF</i>	<i>2016</i>	<i>2020</i>
	<i>4.5 Usaglašenost sa ESA 2010</i>	<i>Definisanje procedura izvještavanja za sektor države</i>	<i>MF</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<i>Revizorski izvještaji</i>	<i>4.6. Kapacitet DRI da zadovolji standarde INTOSAI</i>	<i>Izrada Komunikacione strategiju</i>	<i>DRI</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>

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

## **6. Monitoring, izvještavanje i evaluacija**

*Reforma upravljanja javnim finansijama je važan segment reforme javne uprave. U tom kontekstu, reforme planirane ovim Programom, kao i ostalim relevantnim planskim dokumentima vezanim za upravljanje javnim finansijama, predstavljaju važan input Strategiju reforme javne uprave, kao krovnog državnog dokumenta u ovom sektoru. Pomenuta Strategija je usvojena u julu 2016 u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. Program je pripremljen u koordinaciji sa pripremom nove strategije reforme državne uprave za period 2016-2020.*

*Ministarstvo finansija će obezbijediti kontinuirano praćenje implementacije Programa. U tom cilju do kraja II kvartala 2017. godine biće osnovana koordinaciona radna grupa, kao i operativni tim, koju će sačinjavati predstavnici ključnih aktera Programa, uključujući predstavnike Državne revizorske institucije, Revizorskog tijela, Poreske uprave i Uprave*

za javne nabavke. Takođe, predstavnik stručne službe Skupštine tj. Odbora za ekonomiju, finansije i budžet će biti pozvan da postane član ove koordinacione grupe. Radom koordinacione radne grupe će predsjedavati predstavnik Ministarstva finansija. Bliska saradnja će biti održavana sa Ministarstvom javne uprave, koje će biti zaduženo za praćenje sprovođenja nove strategije reforme javne uprave. Relevantni predstavnici koordinacione radne grupe trebali bi da budu uključeni u strukture za monitoring i izvještavanje nove Strategije reforme javne uprave.

Ministarstvo javne uprave je formiralo Odjeljenje za upravljanje procesom reforme javne uprave kako bi se unaprijedili procesi praćenja, evaluacije, koordinacije sa drugim institucijama i izvještavanja u sprovođenju mjera i aktivnosti koje proizilaze iz Strategije reforme javne uprave.

Takođe, u cilju obezbjeđivanja institucionalnog kontinuiteta i jače podrške reformi formiran je Savjet za reformu javne uprave. Na čelu savjeta se nalazi potrpredsjednik Vlade Crne Gore za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, u svojstvu članova tijela tu su ministri javne uprave, finansija i evropskih poslova, generalni sekretar Vlade, predsjednik Zajednice opština, direktor Uprave za kadrove i predstavnici NVO sektora. Prema Strategiji Reforme javne uprave svi ključni nosioci aktivnosti su uključeni i u svakoj od relevantnih institucija će se odrediti konktat osoba koje će biti zadužena za dostavljanje informacija u proces izvještavanja.

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

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

Vlada Crne Gore će dva puta godišnje informisati Evropsku komisiju o napretku ostvarenom u implementaciji Programa reformi upravljanja javnim finansijama, odnosno

*sektorskih strategija na kojima se Program u velikoj mjeri zasniva. Izvještaji o implementaciji će se pripremati počev od 2017. godine, u skladu sa zahtjevima vezanim za sektorsku budžetsku podršku, koji su indikativno planirani za prvi kvartal.*

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

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

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

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

**AKCIONI PLAN**

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA POD-SISTEM		Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć (IPA, IMF, UNDP...)	Implementacija na agencija / Direktorat	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
AKTIVNOST											

A) Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje

**A.1. Srednjeročni budžetski okvir (MTBF), uključujući fiskalnu strategiju**

*1) *11)	A.1.1 Izraditi Fiskalnu strategiju u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	Strateški / Planski dokument	Fiskalna strategija pripremljena.	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.1.2) (B.5.5)	II Kv. 2017	II Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	40.000
*1)	A.1.2 Priprema plana mjera fiskalne politike u slučaju odstupanja glavnih fiskalnih agregata od nivoa definisanih fiskalnim pravilima	Strateški / Planski dokument	Set mogućih mjera fiskalne politike pripremljen. Plan mjera fiskalne politike pripremljen.	IMF IPA II	MF - BD	Da	1 (A.1.1)	III Kv. 2016	II Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	iz sopstvenih sredstva
*2)	A.1.3 Obuka osoblja u cilju poboljšanja srednjeročnog planiranja potrošnje (ciljna grupa: tehničko osoblje)	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	MF - BD	Da	2 (A.1.5)	I Kv. 2018	2019	IPA II (A I) Budžet	135.000
*2)	A.1.4 Obuka za višegodišnje planiranje budžeta s ciljem boljeg usklađivanja programskih ciljeva sa politikama Vlade (ciljna grupa: menadžersko osoblje)	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	MF - BD	Da	2 (A.1.5)	I Kv. 2018	2019	IPA II (A I) Budžet	50.000
*4)	A.1.5 Izraditi analizu funkcionalnosti postojećeg sistema strateškog planiranja uključujući komparativnu analizu sistema koji postoje u susjednim državama	Smjernice / Priručnik	Analiza funkcionalnosti postojećeg sistema strateškog planiranja uključujući komparativnu analizu sistema koji postoje u susjednim zemljama pripremljena.	SIGMA	MEP	Da	1 (A.1.6)	IV Kv. 2016	III Kv. 2017	Budžet	0.000
*3) *4) *5)	A.1.6 Izraditi metodologiju za izradu strateških dokumenata uključujući utvrđivanje minimalnih uslova vezano za sadržaj sektorskih strategija	Smjernice / Priručnik	Usvojene jedinstvene metodološke smjernice za izradu strateških dokumenata i ustanovljeni minimalni uslovi sadržaja strateških dokumenata.	SIGMA	GSV, MEP, MF - BD, MJU	Da	1 (A.1.5) (A.1.6) (A.1.8)	IV Kv. 2016	IV Kv. 2017	Budžet	0.000
*5)	A.1.7 Kreirati institucionalni i regulatorni okvir za strateško planiranje na nivou državne uprave / određivanje njihove zakonske odgovornosti za implementaciju novog procesa planiranja	Zakonski akt (novi / revidirani)	Uredba o izmjenama Uredbe o organizaciji i radu državne uprave usvojena. Odluka o amandmanima Poslovnika Vlade usvojena.		GSV	Da	2 (A.1.7)	IV Kv. 2016	II Kv. 2017	Budžet	0.000
	A.1.8 Poboljšanje planiranja i prezentacije višegodišnjih preuzetih obaveza u budžetu	Zakonski akt (novi / revidirani)	Prikaz višegodišnjih preuzetih obaveza u budžetskoj dokumentaciji. Prikaz višegodišnjih preuzetih obaveza u zakonu o budžetu.	IPA II	MF - BD	Da	2	IV Kv. 2017	2019	IPA II (A I) Budžet	30.000
*6)	A.1.9 Razviti i nadgraditi postojeći IT za planiranje budžeta kako bi se omogućilo srednjeročno planiranje	Kompjuterizacija	Specifikacije za razvoj i nadgradnju sistema za planiranje budžeta pripremljene. Pojedinačne nadgradnje/unapređenja/moduli razvijeni.	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.2.9) (A.3.9)	I Kv. 2018	2020	IPA II (A II) Budžet	300.000
*7)	A.1.10 Unaprijediti budžetski cirkular u dijelu o planiranju višegodišnjih preuzetih obaveza	Smjernice / Priručnik	Budžetski cirkular pripremljen (svake godine)	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.2.7)	II Kv. 2017	2019	IPA II (A I) Budžet	15.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>570.000</b>
<b>UKUPNO:</b>											

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA												
POD-SISTEM												
AKTIVNOST												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
A) Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacija na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
<b>A.2. Godišnje budžetiranje</b>												
*3)	A.2.1	Razmotriti postojeću regulativu i procedure vezano za budžetiranje i na osnovu nalaza i najboljih praksi i iskustava u ovoj oblasti, izmijeniti nacionalni zakonodavni okvir s ciljem uspostavljanja pretpostavki za potpunu implementaciju programa	Zakonski akt (novi / revidirani)	Nova/ažurirana Odluka o načinu i sadržaju programskog budžeta (u 2016. i ako je potrebno u 2017. i narednim godinama). Moguć i drugi (novi) zakonski akt ako je potrebno.	IPA II	MF - BD	Da	1	II Kv. 2017	2018	IPA II (A I) Budžet	20.000
	A.2.2	Izraditi detaljan plan rada za implementaciju programskog budžetiranja, uključujući prateći plan aktivnosti	Strateški / Planski dokument	Detaljni Plan implementacije i Plan aktivnosti pripremljeni	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.1.5)	III Kv. 2017	III Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	20.000
	A.2.3	Izraditi priručnik za programsko budžetiranje i ažurirati priručnik u 2018.	Smjernice / Priručnik	Nacr Priručnika pripremljen u 2. kvar. 2017. Ažuriranje Priručnika u 2. kvar. 2018.	IPA II	MF - BD	Da	1	III Kv. 2017	III Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	40.000
*8)	A.2.4	Razmotriti postojeće programske strukture radi identifikovanja neophodnih promjena kroz uvođenje/ukidanje programa ili pod-programa	Zakonski akt (novi / revidirani)	Revidirana programska struktura pripremljena (nacr). Revidirana programska struktura pripremljena (konačna) i implementirana u budžetu.	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.2.5) (A.2.6)	I Kv. 2018	II Kv. 2018	IPA II (A I) Budžet	60.000
*8)	A.2.5	Definisati misije, ciljeve i opise programa i pod-programa	Zakonski akt (novi / revidirani)	Misije, ciljevi i opisi programa/pod-programa definisani (i objavljeni u budžetskoj dokumentaciji) za budžet 2017. i potrebna ažuriranja za budžet 2018.	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.2.4) (A.2.6)	I Kv. 2018	II Kv. 2018	IPA II (A I) Budžet	180.000
*8) *13)	A.2.6	Definisati indikatore učinkovitosti za programe i pod-programa	Zakonski akt (novi / revidirani)	Indikatori učinkovitosti definisani (i objavljeni u budžetskoj dokumentaciji)	IPA II	MF - BD	Da	2 (A.2.4) (A.2.5) (C.1.4) (D.1.10)	2018	2020	IPA II (A I) Budžet	310.000
*7)	A.2.7	Razmotriti i izmijeniti budžetski cirkular kako bi odražavao izmijenjene programske strukture i uveo nefinansijske elemente programskog budžeta	Zakonski akt (novi / revidirani)	Budžetski cirkular pripremljen (svake godine)	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.1.11)	II Kv. 2018	2019	IPA II (A I) Budžet	30.000
	A.2.8	Organizovati obuku za zaposlene MF i budžetskih organizacija koje će biti uključene u implementaciju programskog budžeta	Obuka	Određeni broj zaposlenih prošao obuku.	IPA II	MF - BD	Da	1	II Kv. 2018	2019	IPA II (A I) Budžet	170.000
*6)	A.2.9	Razmotriti i poboljšati funkcionalnost postojećeg IT sistema za planiranje budžeta	Kompjuterizacija	Specifikacije za razvoj i nadgradnju sistema za planiranje budžeta pripremljene. Pojedinačne nadgradnje/unapređenja/moduli razvijeni.	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.1.10) (A.3.9)	I Kv. 2018	2020	IPA II (A II) Budžet	seeA1.10
	A.2.10	Poboljšati transparentnost budžeta obezbjeđivanjem boljeg vizuelnog prikaza	Kompjuterizacija	Prikaz budžeta osmišljen i internet stranice izrađene. Format Zakona o budžetu revidiran i ažuriran.	IPA II	MF - BD	Da	2	IV Kv. 2018	2020	IPA II (A I) Budžet	20.000
	A.2.11	U skladu sa najboljim međunarodnim standardima istražiti i implementirati poboljšani prikaz i vizuelizaciju godišnjih izvještaja (mesečnih i kvartalnih)	Kompjuterizacija	Mjesečni i kvartalnih izvještaji pripremljeni i objavljeni na web stranicama MF.	IPA II	MF - BD	Da	2	IV Kv. 2018	2020	IPA II (A I) Budžet	45.000
*9)	A.2.12	Poboljšati resurse za bolje upravljanje sopstvenim sredstvima EU	Obuka	Nacr Priručnika pripremljen. Zaposleni obučeni.	IPA II	MF - BD	Da	1 (B.1.6) (B.2.8)	I Kv. 2017	2018	IPA II (A I) Budžet	realizovano koristeći postojeće kapacitete
<b>UKUPNO:</b>											<b>895.000</b>	



UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA POD-SISTEM AKTIVNOST			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacio na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
A) Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje												
*17) A.3. Kapitalni budžet												
	A.3.1	Poboljšati planiranje kapitalnog budžeta u srednjoročnom periodu kao dio MTBF	Zakonski akt (novi / revidirani)	Novi zakonski akt / smjernice koji propisuju način i sadržaj planiranja kapitalnog budžeta.	IPA II	MF - BD	Da	1	I Kv. 2018	2020	IPA II (A I) Budžet	30.000
	A.3.2	Uvesti faze kapitalnih projekata u izradu i planiranje kapitalnih budžeta (pripremna faza i faza izgradnje)	Zakonski akt (novi / revidirani)	Novi format zakona o budžetu (kapitalnog budžeta) pripremljen.	IPA II	MF - BD	Da	2	II Kv. 2018	2020	IPA II (A I) Budžet	25.000
	A.3.3	Poboljšati pregled projekata u kapitalnom budžetu putem detaljnog prikaza pojedinačnih projekata po projektima i ekonomskoj klasifikaciji	Zakonski akt (novi / revidirani)	Novi format zakona o budžetu (kapitalnog budžeta) pripremljen.	IPA II	MF - BD	Da	1	IV Kv. 2018	IV Kv. 2018	IPA II (A I) Budžet	25.000
	A.3.4	Poboljšati obrazloženja kapitalnog budžeta vezano za ukupnu procijenjenu vrijednost i dinamiku projekata	Smjernice / Priručnik	Smjernice pripremljene. Obrazloženje svakog projekta pripremljeno.	IPA II	MF - BD	Da	2	IV Kv. 2018	2019	IPA II (A I) Budžet	15.000
	A.3.5	Uspostaviti javni registar svih projekata koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta	Kompjuterizacija	Javni registar uspostavljen. Registar objavljen na internet stranicama MF.	IPA II	MF - BD MF - Treas. MSDT - DPV MTMA - DT	Da	1 (D.1.7)	III Kv. 2018	II Kv. 2019	IPA II (A I) Budžet	35.000
	A.3.6	Obuka osoblja u resornim ministarstvima koja su uključena u planiranje i implementaciju kapitalnih projekata s ciljem boljeg planiranja troškova investicionih projekata u srednjoročnom periodu	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	MF - BD	Da	2	II Kv. 2018	2019	IPA II (A I) Budžet	50.000
	A.3.7	Poboljšati pregled kapitalnih projekata razdvajanjem novih od onih koji se već implementiraju	Zakonski akt (novi / revidirani)	Novi format zakona o budžetu (kapitalnog budžeta) pripremljen.	IPA II	MF - BD	Da	2	II Kv. 2018	IV Kv. 2018	IPA II (A I) Budžet	10.000
	A.3.8	Razmotriti i poboljšati funkcionalnost postojećeg IT sistema za planiranje kapitalnog budžeta	Kompjuterizacija	Specifikacije za razvoj i nadgradnju sistema za planiranje budžeta pripremljene. Pojedinačne nadgradnje/unapređenja/moduli razvijeni.	IPA II	MF - BD	Da	1 (A.1.10) (A.2.9)	I Kv. 2018	2020	IPA II (A II) Budžet	seeA1.10
<b>UKUPNO:</b>											<b>190.000</b>	
*6)												

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA												
POD-SISTEM			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacija na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3										4
B) Izvršenje budžeta												
<b>B.1. Naplata prihoda - Poreska uprava</b>												
B.1.1 Dalje poboljšanje efikasnosti, usluga za poreske obveznike i usklađenost sa poreskim propisima kroz izgradnju kapaciteta i poboljšanje sistema u PUCG.			Procedure, Kompjuterizacija	Rast udjela podnijetih elektronskih poreskih prijava (porez na dobit, PDV)	IPA II	MF - Tax A.	Da	2	2018	2019	IPA II 2016 (prijedlog), Budžet	1.000.000
B.1.2 Unapređenje administrativnih i institucionalnih kapaciteta Poreske uprave u oblasti primjene zajedničkog PDV sistema EU			Zakonski akt (novi/revidirani), Kompjuterizacija	Softver implementiran.	IPA II	MF - Tax A.	Da	2	2019	2020	IPA II 2017 (prijedlog), Budžet	2.000.000
B.1.3 Unaprijediti kapacitet Poreske uprave i njenih IT sistema u oblasti analize rizika i inspeksijskih kontrola (e-kontrola) i sistema implementacije (e-fiscalizacija)			Procedure, Kompjuterizacija	Softver implementiran.	IPA II	MF - Tax A.	Da	2	2017	2018	IPA II 2015 (prijedlog), Budžet	500.000
B.1.4 Ojačati administrativne i operativne kapacitete Poreske uprave Crne Gore (PUCG) u skladu sa standardima i zahtjevima EU definisanim u Poglavlju 16 –Oporezivanje			Zakonski akt (novi/revidirani), Kompjuterizacija	Ažuriranje regulative / definisani poslovni procesi u skladu sa zahtjevima EU	IPA II	MF - Tax A.	Da	1	II Kv. 2017	2018	IPA II (B) Budžet	1.000.000
B.1.5 Reforma Poreske uprave			Poslovni procesi, kompjuterizacija	Implementacija integrisanog sistema za upravljanje prihodima (IRMS) u skladu sa poslovnim procesima		MF - Tax A.	Da	1	I Kv. 2017	2021	Budžet Kredit SB	14.000.000
B.1.6 Poboljšati resurse za bolje upravljanje sopstvenim sredstvima EU				Nacrt Prirucnika pripremljen Zaposleni obuceni		MF - Tax A.	Da	1 (A 2.12) (B 2.8)	I Kv. 2017	2018	Budžet	200.000
											<b>UKUPNO:</b>	<b>18.700.000</b>
											<b>UKUPNO:</b>	

\*9)

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA POD-SISTEM AKTIVNOST			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacio na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
B) Izvršenje budžeta												
B.2. Naplata prihoda - Uprava carina												
B.2.1	Novi kompjuterizovani tranzitni sistem (NCTS)	Regulativa/ Procedure/ Kompjuterizacija	Regulativa ažurirana. Procedure uspostavljene. Softver implementiran.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	1	I Kv. 2017	2019	IPA II (C) Budžet	3.300.000	
B.2.2	Sistem kontrole kretanja akciza (EMCS)	Regulativa/ Procedure/ Kompjuterizacija	Regulativa ažurirana. Procedure uspostavljene. Softver implementiran.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	1	IV Kv. 2018	2019	IPA II (prijedlog), Budžet	1.000.000	
B.2.3	Integrirani sistem za upravljanje tarifom (ITMS)	Regulativa/ Procedure/ Obuka/ Kompjuterizacija	Regulativa ažurirana. Procedure uspostavljene. Softver implementiran.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	2	2018	2020	IPA II (prijedlog), Budžet	3.300.000	
B.2.4	Sistem kontrole izvoza (ECS), Sistem kontrole uvoza (ICS), Sistem za upravljanje rizicima (RMS)	Regulativa/ Procedure/ Obuka/ Kompjuterizacija	Regulativa ažurirana. Procedure uspostavljene. Softver implementiran.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	2	2019	2020	IPA II (prijedlog), Budžet	nije određeno	
B.2.5	Sistem za upravljanje garancijama (GMS)	Regulativa/ Procedure/ Obuka/ Kompjuterizacija	Regulativa ažurirana. Procedure uspostavljene. Softver implementiran.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	2	2019	2020	IPA II (prijedlog), Budžet	nije određeno	
B.2.6	Šema registracije i identifikacije ekonomskih operatera (EORI)	Regulativa/ Procedure/ Obuka/ Kompjuterizacija	Regulativa ažurirana. Procedure uspostavljene. Softver implementiran.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	2	2019	2020	IPA II (prijedlog), Budžet	nije određeno	
B.2.7	Podrška implementaciji strategije IBM Crne Gore za snabdijevanje opremom	Snabdijevanje opremom	Oprema snabdjevena.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	1	I Kv. 2017	2019	IPA II 2015 , Budžet	6.021.000	
B.2.8	Poboljšati resurse za bolje upravljanje sopstvenim sredstvima EU	Regulativa/ Procedure/ Obuka/ Kompjuterizacija	Nacrtr Priručnika pripremljen. Zaposleni obučeni.	IPA II	MF - Cus. A.	Da	1 (A.2.12) (B.1.6)	I Kv. 2017	2018	IPA II/ Budžet	nije određeno	
<b>UKUPNO:</b>											<b>13.621.000</b>	
<b>UKUPNO:</b>												

\*S obzirom da je Carinski zakon Unije (UCC) stupio na snagu 1. maja 2016. i da će zemlje članice takođe morati da usvoje nove procedure i implementiraju IT sisteme u skladu sa UCC, do 2020. izmjene gore pomenutih projekata će biti izvršene u skladu sa novim odredbama koje se odnose na njihovu implementaciju i novi projekti će biti uključeni.

\*9)

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA												
POD-SISTEM			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacija na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3										4
B) Izvršenje budžeta												
<b>B.3. Javne nabavke</b>												
		B.3.1 Razmatranje zakonodavnog okvira za javne nabavke, tj. amandmana Zakona o javnim nabavkama (Sl. List CG, br. 57/14) i relevantnih podzakonskih akata s ciljem harmonizovanja sa zakonodavstvom EU.	Zakonski akt (novi / revidirani)	Zakon javnim nabavkama i relevantni propisi izmijenjeni i odobreni.		MF - PPA	Da	1	II Kv. 2016	III Kv. 2016	Budžet	0.000
		B.3.2 Napraviti tabelu usklađenosti da bi se procijenio nivo harmonizacije izmijenjenog Zakona o javnim nabavkama (Sl. list CG, br. 57/14) i relevantnih podzakonskih akata sa zakonodavnim okvirom EU (Direktiva 2014/24/EC i Direktiva 2014/25/EC)	Smjernice / Priručnik	Tabela usklađenosti pripremljena.		MF - PPA	Da	1	II Kv. 2016	III Kv. 2016	Budžet	0.000
		B.3.3 Izraditi nacrt Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata (uključujući obrasce, standardnu tendersku dokumentaciju, obrazac ugovora, i priručnik o javnim nabavkama)	Zakonski akt (novi / revidirani)	Zakon o javnim nabavkama usvojen.	IPA II	MF - PPA	Da	1	III Kv. 2016	II Kv. 2017	IPA II (A IV) Budžet	0.000
		B.3.4 Obezbjediti obuku za državne službenike koji se bave javnim nabavkama (kao što su referenti za javne nabavke, članovi komisija za otvaranje i evaluaciju ponuda, kao i inspektore, tužioce i sudije)	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	MF - PPA	Da	2	I Kv. 2017	IV Kv. 2018	IPA II (A IV) Budžet	35.000
		B.3.5 Materijal za obuku posebnih ciljnih grupa koje su uključene u javne nabavke	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	MF - PPA	Da	2	I Kv. 2017	IV Kv. 2018	IPA II (A IV) Budžet	50.000
		B.3.6 Kampanja za podizanje svijesti	Obuka	Kampanja pokrenuta i završena.	IPA II	MF - PPA	Da	1	III Kv. 2017	IV Kv. 2018	IPA II (A IV) Budžet	40.000
		B.3.7 e-javne nabavke	Kompjuterizacija	Softver implementiran.	IPA II	MF - PPA	Da	1	I Kv. 2017	2020/2021	IPA II (D) Budžet	1.650.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>1.650.125</b>	

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA												
POD-SISTEM			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacija na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3										4
B) Izvršenje budžeta												
<b>B.4. Reforma državne pomoći</b>												
		B.4.1 Poboľšanje i jačanje institucionalne osnove i nacionalnog pravnog sistema vezano za implementaciju pravila i procedura državne pomoći;	Organiz. / menadžerske izmjene	Organizaciona izmjena implementirana tj. posebno tijelo (organizaciono nezavisno, dio MF ili uz neko drugo ministarstvo)	IPA II	MF - SA	Da	1	II Kv. 2018	IV Kv. 2020	IPA II (A IV) Budžet	50.000
*10)		B.4.2 Podrška kroz pregovarački proces i ispunjavanje obaveza vezanih za poglavlje 8;	Zakonski akt (novi / revidirani)	Ispunjenje završnih odrednica (benchmarks)	IPA II	MF - SA	Da	1 (B.4.3)	I Kv. 2018	Kontinuirano	IPA II (A IV) Budžet	150.000
*10)		B.4.3 Sprovođenje praćenja ostvarenih rezultata kroz analize nacionalnih slučajeva državne pomoći u običajnom pravu EZ;	Smjernice / Priručnik	Analiza 3-4 slučaja izvršena.	IPA II	MF - SA	Da	1 (B.4.2)	III Kv. 2017	Kontinuirano	IPA II (A IV) Budžet	200.000
		B.4.4 Tehnička podrška za softver "Informacioni sistem državne pomoći u Crnoj Gori", izrada posebnog registra za de minimis državnu pomoć i uspostavljanje aplikacije za davanje državne pomoći: kako bi bili objedinjeni u jednoj IT komponenti;	Kompjuterizacija	Softver implementiran.	IPA II	MF - SA	Da	1	IV Kv. 2018	IV Kv. 2020	IPA II (A IV) Budžet	200.000
		B.4.5 Jačanje administrativnih kapaciteta kroz obuke i razmjenu praktičnih iskustava	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	MF - SA	Da	2	III Kv. 2018	Kontinuirano	IPA II (A IV) Budžet	100.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>700.000</b>	

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA		Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacija na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja		
1	2										3	4
<b>B.5. Reforma Odsjeka za upravljanje dugom, analizu zaduženosti, upravljanje gotovinom i odnose sa inostranstvom</b>												
	B.5.1	Reorganizacija Odjeljenja za upravljanje dugom, analizu zaduženosti, upravljanje likvidnošću i odnose sa inostranstvom kao službe politika i procedura (front office) i službe podrške (back office)	Organiz. / menadžerske izmjene	Odsjek za upravljanje dugom restrukturiran.		MF - Treas.	Da	1	II Kv. 2015	IV Kv. 2017	Budžet	0.000
	B.5.2	Obuka osoblja u Odjeljenju za javni dug u pogledu upravljanja različitim finansijskim operacijama, upoznavanje i obuka za različite finansijske derivate, priprema i analiza duga i poboljšanje upravljanja dugom	Obuka	Materijalni za obuku pripremljeni i dostupni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IMF SIGMA	MF - Treas.	Da	1	I Kv. 2016	II Kv. 2018	Budžet	50.000
	B.5.3	Implementacija novog softverskog mehanizma za upravljanje javnim dugom i gotovinom	Kompjuterizacija	Softver implementiran.		MF - Treas.	Da	1	II Kv. 2015	I Kv. 2016	Budžet	200.000
	B.5.4	Nadograditi softverski mehanizam za upravljanje javnim dugom i gotovinom	Kompjuterizacija	Nadgradnja implementiranog softvera.		MF - Treas.	Da	3	I Kv. 2016	2018	Budžet	500.000
*11)	B.5.5	Analiza slabosti u postojećoj i izrada Strategije za upravljanje javnim dugom 2018 - 2020	Strateški / Planski dokument	Nacrt Strategije za upravljanje javnim dugom 2018 - 2020 pripremljen.	IMF	MF - Treas.	Da	1 (A.1.1)	I Kv. 2017	I Kv. 2018	Budžet	30.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>780.000</b>	
<b>UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA</b>												
<b>POD-SISTEM</b>												
<b>AKTIVNOST</b>												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
B) Izvršenje budžeta												
<b>B.6. Reforma sistema zarada u javnom sektoru</b>												
*12)	B.6.1	Izrada i odobrenje regulative o zaradama državnih službenika	Zakonski akt (novi / revidirani)	Usvojena regulativa.		MF - BD	Da	1 (B.6.2)	2014	II Kv. 2016	Budžet	0.000
*12)	B.6.2	Implementacija novog softvera za obračun i kontrolu zarada u javnom sektoru	Kompjuterizacija	Softver implementiran.		MF - BD	Da	1 (B.6.1)	I Kv. 2018	2020	IPA II (A III) Budžet	600.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>600.000</b>	
<b>UKUPNO:</b>												

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA												
POD-SISTEM			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacija na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3										4
C) Razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC)												
C.1. Razvoj PIFC												
*14)	C.1.1 Analiza postojećeg stanja finansijskog izvještavanja u javnom sektoru u pilot institucijama		Smjernice / Priručnik	Izvršena Analiza finansijskog izvještavanja u javnom sektoru u pilot institucijama.	IPA II SIGMA	MF - CHU MF - Treas.	Da	2 (C.1.9)	II Kv. 2016	IV Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	25.000
*15)	C.1.2 Analiza postojećeg stanja upravljačke odgovornosti u javnom sektoru u pilotskim institucijama		Smjernice / Priručnik	Izvršena Analiza upravljačke odgovornosti u javnom sektoru u pilot institucijama.	IPA II	MF - CHU MF - BD	Da	1 (C.1.3)	III Kv. 2016	IV Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	20.000
*15)	C.1.3 Definisanje mehanizama za delegiranje odgovornosti i ovlaštenja		Pravni akt (novi / revizija)	Pripremljen Nacrt Uputstva / Priručnika koji objašnjava mehanizme za delegiranje odgovornosti i ovlaštenja	IPA II	MF - CHU MF - BD	Da	1 (C.1.2)	IV Kv. 2017	2018	IPA II (A I) Budžet	25.000
*13)	C.1.4 Razvoj metodologije za praćenje i izvještavanje o rezultatima poslovanja		Smjernice / Priručnik	Pripremljen Nacrt metodologije za praćenje i izvještavanje o radu.	IPA II	MF - CHU MF - BD	Da	2 (A.2.6) (D.1.10)	2018	2020	IPA II (A I) Budžet	25.000
*16)	C.1.5 Sprovođenje obuke za rukovodioce		Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Broj obučanih.	IPA II	MF - CHU HRMA	Da	2 (C.1.6) (C.1.7)	III Kv. 2017	Kontinu.	IPA II (A I) Budžet	20.000
*16)	C.1.6 Sprovođenje obuke za novoimenovane unutrašnje revizore		Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Broj obučanih.	IPA II	MF - CHU HRMA Ger. Gvnm.	Da	2 (C.1.5) (C.1.7)	III Kv. 2017	Kontinu.	IPA II (A I) Budžet	10.000
*16)	C.1.7 Organizovanje i održavanje obuka za unapređenje stručnosti postojećih kapaciteta unutrašnje revizije		Obuka	Materijali za obuku pripremljeni. Broj obučanih.	IPA II	MF / CHU HRMA	Da	2 (C.1.5) (C.1.6)	III Kv. 2017	Kontinu.	IPA II (A I) Budžet	20.000
	C.1.8 Unapređenje metodologije rada unutrašnje revizije		Smjernice / Priručnik	Pripremljen Nacrt poboljšane metodologije interne revizije	IPA II	MF - CHU	Da	2	II Kv. 2016	IV Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	15.000
*14)	C.1.9 Jačanje kapaciteta CHU za sagledavanje kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije		Smjernice / Priručnik	Smjernice pripremljene.	IPA II SIGMA	MF - CHU	Da	1 (C.1.1)	II Kv. 2016	IV Kv. 2017	IPA II (A I) Budžet	25.000
	C.1.10 Ažuriranje smjernica za uspostavljanje upravljanja rizikom		Smjernice / Priručnik	Pripremljene ažurirane smjernice za uspostavljanje upravljanja rizikom	IPA II	MF - CHU	Da	1	III Kv. 2018	2018	IPA II (A I) Budžet	15.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>200.000</b>	

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA POD-SISTEM		Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć (IPA, IMF, UNDP...)	Implementacio na agencija / Direktorat	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
D) Finansijsko izvještavanje i računovodstvo											
<b>D.1. Prelaz sa gotovinskog na obračunsko računovodstvo i finansijsko izvještavanje</b>											
	AKTIVNOST										
	D.1.1 Obezbijediti opštu obuku o obračunskom računovodstvu za računovođe iz javnog sektora	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni i dostupni. Određeni broj zaposlenih obučeni.	UNDP CEF, CIPFA	MF - Treas.	Da	1	I Kv. 2016	IV Kv. 2020	Budžet 2016-UNDP 2017-USD AMBASADA I VLADA SLOVENIJE	nije određeno
	D.1.2 Izraditi nove politike obračunskog računovodstva	Zakonski akt (novi / revidirani)	Odobren Zakon o računovodstvu u javnom sektoru		MF - Treas.	Da	1	I Kv. 2017	IV Kv. 2020	Budžet	nije određeno
*20)	D.1.3 Prilagoditi kontni plan novim računovodstvenim zahtjevima	Zakonski akt (novi / revidirani)	Ažurirane klasifikacije (organizaciona, funkcionalna, imovinska...)	UNDP	MF - Treas.	Da	2 (D.2.1) (D.2.2) (D.2.3)	I Kv. 2018	2020	Budžet UNDP	nije određeno
	D.1.4 Razviti IT sistem kao podršku dvojnog knjigovodstvu	Kompjuterizacija	IT sistem implementiran		MF - Treas.	Da	2	2018	2020	Budžet	nije određeno
	D.1.5 Izraditi novu implementacionu regulativu i obrasce izvještaja	Zakonski akt (novi / revidirani)	Nova regulativa i obrasci izvještaja odobreni.		MF - Treas.	Da	2	2018	2020	Budžet	nije određeno
	D.1.6 Obezbijediti obuku za računovođe iz javnog sektora o novoj implementacionoj regulativi, obrascima i IT sistemu	Obuka	Materijali za obuku pripremljeni i dostupni. Određeni broj zaposlenih obučeni.		MF - Treas.	Da	2	2019	2020	Budžet	nije određeno
*17)	D.1.7 Implementacija modula za preuzete obaveze (Commitment Module) za dva ministarstva	Kompjuterizacija	IT sistem implementiran i u upotrebi od strane Ministarstva saobraćaja i Direkcije za javne radove (kapitalni budžet)		MF - Treas.	Da	1 (A.3.5)	III Kv. 2015	IV Kv. 2016	Budžet	nije određeno
*18) *19)	D.1.8 Implementacija modula za upravljanje imovinom	Kompjuterizacija	IT sistem implementiran i u upotrebi od strane svih direktnih korisnika budžeta		MF - Treas. DfP MF - PrA	Da	1 (D.1.9) (D.1.10)	III Kv. 2015	IV Kv. 2016	Budžet	nije određeno
*18)	D.1.9 Obezbijediti obuku za računovođe iz javnog sektora o novoj implementacionoj regulativi i korišćenju novog modula za upravljanje imovinom	Obuka	Određeni broj zaposlenih obučeni.		MF - PrA	Da	2 (D.1.8)	III Kv. 2015	IV Kv. 2016	Budžet	nije određeno
*13) *19)	D.1.10 Izmjena regulative, godišnji izvještaji treba da sadrže i podatke o imovini i indikatore učinkovitosti	Zakonski akt (novi / revidirani)	Regulativa izmijenjena i odobrena.		MF - Treas MF - DfP MF-PrA.	Da	2 (A.2.6) (C.1.4) (D.1.8)	2019	2020	Budžet	nije određeno
<b>UKUPNO:</b>											

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA POD-SISTEM AKTIVNOST			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacio na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
D) Finansijsko izvještavanje i računovodstvo												
<b>D.2. Usklađenost sa Evropskim sistemom računa (ESA) 2010 i Državnom finansijskom statistikom (GFS)</b>												
*20)	D.2.1	Institucionalna klasifikacija	Zakonski akt (novi / revidirani)	Institucionalna klasifikacija ažurirana i odobrena.		Monstat MF - DEPD Centralna banka	Da	1 (D.2.3)	I Kv. 2016	I Kv. 2017	Budžet	4.275
*20)	D.2.2	Ekonomska klasifikacija	Zakonski akt (novi / revidirani)	Ekonomska klasifikacija ažurirana i odobrena.		MF - DEPD Monstat	Da	1 (D.2.3)	I Kv. 2016	II Kv. 2017	Budžet	2.925
*20) *21)	D.2.3	Funkcionalna klasifikacija	Zakonski akt (novi / revidirani)	Funkcionalna klasifikacija ažurirana i odobrena.		MF - DEPD Monstat	Da	1 (D.2.3) (D.2.5)	II Kv. 2016	III Kv. 2017	Budžet	3.000
	D.2.4	Definisati proceduru izvještavanja za državni sektor (ESA 2010)	Smjernice / Priručnik	Nacrtna smjernica za proceduru izvještavanja pripremljena.		Monstat MF - DEPD Centralna banka	Da	2	II Kv. 2017	IV Kv. 2017	Budžet	900
*21)	D.2.5	Izmjene u regulatornom okviru	Zakonski akt (novi / revidirani)	Regulativa odobrena.		MF - DEPD Monstat Centralna banka	Da	2 (D.2.3)	IV Kv. 2016	I Kv. 2018	Budžet	675
	D.2.6	Poboljšanje GFS procedura	Smjernice / Priručnik	Izveštaji pripremljeni u skladu sa GFS Priručnikom 2014.		MF - DEPD Monstat	Da	1	III Kv. 2016	II Kv. 2018	IPA 2015 Budžet	700
<b>UKUPNO:</b>											<b>2,285.2</b>	

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA POD-SISTEM AKTIVNOST			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacio na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
E) Razvoj i jačanje eksterne revizije												
<b>E.1. Kapacitet DRI za ispunjavanje INTOSAI standarda</b>												
*22)	E.1.1	Analizirati Uputstvo o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti i izraditi Priručnik za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti u skladu sa ISSAI standardima	Priručnik	Nacrtni Priručnika za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti u skladu sa ISSAI standardima pripremljen.	IPA II	DRI	Da	1 (E.1.5)	IV Kv. 2017	IV Kv. 2019	IPA II (A V) Budžet	32.000
*22)	E.1.2	Analizirati Uputstvo o metodologiji vršenja revizije uspjeha i izraditi preporuke za poboljšanje metodologije revizije uspjeha	Uputstvo	Preporuke za poboljšanje metodologije revizije uspjeha pripremljen.	IPA II	DRI	Da	1 (E.1.5)	IV Kv. 2017	IV Kv. 2019	IPA II (A V) Budžet	12.000
	E.1.3	Izvršiti analizu postojeće prakse u praćenju implementacije revizorskih preporuka u DRI u odnosu na najbolju praksu zemalja EU i izraditi smjernice za praćenje implementacije preporuka revizorskih izvještaja	Smjernice	Nacrtna Smjernica za praćenje implementacije iz revizorskih izvještaja pripremljen.	IPA II	DRI	Da	1	IV Kv. 2017	IV Kv. 2019	IPA II (A V) Budžet	24.000
	E.1.4	Izraditi Strategiju za upravljanje ljudskim resursima i Komunikacionu strategiju	Strateški / Planski dokument	Nacrtna Strategije za upravljanje ljudskim resursima pripremljen. Nacrtna Komunikacione strategije pripremljen.	IPA II	DRI	Da	2	IV Kv. 2017	IV Kv. 2019	IPA II (A V) Budžet	40.000
*22)	E.1.5	Unapređenje priručnika za potažanje ispita za državnog revizora; implementiranje obuka (spovodjenje 1 pilot revizije i obuka vezano za primjenu Priručnika za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti) i poboljšanje revizorskih kapaciteta za primjenu IT alata	Priručnik/ Uputstvo/ Obuka/ Komputercizacija	Priručnici za obuku revizora DRI pripremljeni. Određeni broj revizora obučeni. Unaprijeđeni IT alat implementiran.	IPA II	DRI	Djelimično	2 (E.1.1) (E.1.2)	IV Kv. 2017	IV Kv. 2019	IPA II (A V) Budžet	87.000
	E.1.6	Izraditi Smjernice za reviziju završnog računa budžeta države i organizovati radionicu (obuku) za osoblje revizije o implementaciji smjernica za reviziju završnog računa budžeta države	Priručnik/ Obuka	Nacrtna Smjernica za reviziju završnog računa budžeta pripremljen. Određeni broj zaposlenih obučeni.	SIGMA	DRI	Da	1	III Kv. 2016	I Kv. 2018	SIGMA/ Budžet DRI	0.000
	E.1.7	Izraditi Smjernice za ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti	Smjernice	Nacrtna Smjernica za ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti pripremljen.	SIGMA	DRI	Da	1	III Kv. 2016	II Kv. 2017	SIGMA/ Budžet DRI	0.000
	E.1.8	Obezbijediti adekvatne neophodne prostorije za rad DRI u cilju povećanja revizorskih kapaciteta	Prostorije	Prostorije obezbijedene.		DRI	Da	1	II Kv. 2016	IV Kv. 2018	Budžet	2.000.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>2.000.195</b>	
<b>UKUPNO:</b>												



UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA POD-SISTEM AKTIVNOST			Vrsta aktivnosti	Indikator / cilj	Potrebna tehnička pomoć	Implementacio na agencija /	Uključeno u PFM RP	Prioritet	Planirani datum početka	Planirani datum završetka	Izvor finansiranja	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
E) Razvoj i jačanje eksterne revizije												
<b>E.2. Revizorsko tijelo</b>												
E.2.1 Procjena potreba za obukom, izrada i implementacija programa obuke za revizore			Strateški / Planski dokument  Obuka	Izveštaj o procjeni izrađen. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	RT	Da	1	2018	2019	IPA II (A V) Budžet	274.000
E.2.2 Poboľjšanje revizorskog priručnika za različite vrste revizija u skladu sa međunarodnim revizorskim standardima			Smjernice / Priručnik	Revizorski priručnik za revizije vezane za EU sredstva pripremljen.	IPA II	RT	Da	1	2018	2019	IPA II (A V) Budžet	80.000
E.2.3 Poboľjšanje kapaciteta zaposlenih za primjenu određenih revizorskih tehnika (IT)			Kompjuterizacija  Obuka	Softver implementiran. Određeni broj zaposlenih obučeni.	IPA II	RT	Da	2	2018	2019	IPA II (A V) Budžet	20.000
E.2.4 Razvoj strateškog plana Revizorskog tijela i Akcionog plana za njegovu implementaciju			Strateški / Planski dokument	Strateški plan pripremljen. Akcion plan pripremljen.	IPA II	RT	Da	2	2018	2019	IPA II (A V) Budžet	70.000
E.2.5 Uvođenje provjere kvaliteta			Smjernice / Priručnik	Smjernice za provjeru kvaliteta	IPA II	RT	Da	2	2018	2019	IPA II (A V) Budžet	31.000
<b>UKUPNO:</b>											<b>475.000</b>	

BD ...Direktorat budžeta  
Treas. ... Trezor  
MSDT ... Ministarstvo održivog razvoja i turizma  
DPV ... Direkcija javnih radova  
MTMA ... Ministarstvo saobraćaja i pomorstva  
DT ... Direkcija za saobraćaj  
Tax A. ... Poreska uprava  
Cus. A. ... Uprava carina  
PPA ... Uprava za javne nabavke  
SA ... Državna pomoć  
CHU ... Centralna jedinica za harmonizaciju  
HRMA ... Uprava za kadrove  
Ger. Gvmt. ... Njemačka vlada  
Prop. Admin. ... Uprava za nekretnine  
Monstat ... Statistički zavod Crne Gore  
DEPD ... Direktorat za ekonomsku politiku i razvoj