

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

***Jun,
2018***

Sadržaj

Sadržaj	1
1. Kontekst Programa reformi upravljanja javnim finansijama	3
2. Sumarna analiza postojeće situacije	6
3. Ključni opšti ciljevi Programa reforme upravljanja javnim finansijama	15
4. Ciljevi i ključne reforme	19
4.1. Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje	19
4.1.1. Srednjoročni budžetski okvir, uključujući i fiskalnu strategiju	19
4.1.2. Priprema godišnjeg budžeta	23
4.1.3. Kapitalni budžet	27
4.1.4. Unapređenje modela za makroekonomske projekcije.....	48
4.2. Izvršenje budžeta	34
4.2.1. Ubiranje prihoda.....	34
4.2.1.1. Poreska uprava.....	29
4.2.1.2. Jačanje kapaciteta Uprave Carina.....	30
4.2.1.3. Javne nabavke.....	37
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.....	43
4.3. Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola	43
4.4. Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo	49
4.4.1. Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim	49
4.5. Jačanje kapaciteta eksterne revizije	51
4.5.1. Državna revizorska institucija.....	54
4.5.2. Revizorsko tijelo.....	58
5. Transparentnost budžeta	55
6. Monitoring, izvještavanje i evaluacija	63

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. Takođe, 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; 8 – Konkurencija; 16 - Oporezivanje; 17 - Ekonomska i monetarna politika, 29 Carinska unija, 32 - Finansijska kontrola i 33 –Finansijske i budžetske odredbe.

Uzimajući u obzir ove elemente ¹Radna 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 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).*

¹ 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.

Istovremeno, Programom su po prvi put obuhvaćene neke od reformi, te će nadgledanje implementacije Programa predstavljati dodatnu vrijednost za koordinaciju uzajamno 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), Poreske uprave (PU), Uprave carina (UC) , Uprave za javne

nabavke (UJN), 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, ustavnovljava 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 ovlaštenje 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. Članom 26 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti utvrđena je i obaveza Državne revizorske institucije da vrši ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti. U skladu sa zakonskom obavezom, DRI je izradila izvještaje o ocjeni primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti za 2015. godinu i 2016. godinu. Državna revizorska institucija je u aprilu 2017. godine usvojila Smjernice za ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti uz ekspertsku podršku SIGMA-e.

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 dobicima 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. Takođe, proces planiranja i realizacije kapitalnih projekata potrebno je dodatno unaprijediti kroz poboljšanje projektne klasifikacije, unapređenje procesa utvrđivanja prioriteta 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.

Unapređenje modela za makroekonomske projekcije

U okviru IPA 2017 projekta „Podrška za procjenu makroekonomskog uticaja strukturnih reformi“ biće unaprijeđen postojeći model za makroekonomske projekcije, u smislu konzistentnosti, kao i razvijen model za procjenu uticaja strukturnih reformi definisanih u Programu ekonomskih reformi i Pravcima razvoja na makroekonomske indikatore.

Crnogorski makroekonomski model sastojće se od: modela za makroekonomske projekcije i modela procjene uticaja koji će se koristiti za simulacije politike zasnovane na različitim scenarijima politike (what if analiza). Ova dva modula će biti integrisana i omogućiće procjenu uticaja standardnih makroekonomskih indikatora, tj oba modula će se dopuniti i usaglasiti jedan sa drugim. Makroekonomski model će obuhvatiti izradu korisničkog interfejsa, a osnovni cilj ekonometrijskog modela je da pruži projekcije glavnih makroekonomskih varijabli. Da bi se zadovoljile karakteristike crnogorske ekonomije, model koji će se razviti imaće karakteristike modela za malu i otvorenu ekonomiju, s obzirom na specifične karakteristike monetarnog sektora u crnogorskoj ekonomiji.

Model će sadržati mehanizme koji će omogućiti uključivanje dugoročnih efekata strukturnih politika na agregatnu ponudu, kao i kratkoročni uticaj na tražnju, odnosno omogućiće razvoj scenarija u zavisnosti od oblasti u kojima će se vršiti finansiranje.

Takođe, bitan segment pomenutog modela odnosi se na fiskalni dio, koji će doprinijeti boljim projekcijama i planiranju javnih finansija. Prelomni korak u razvoju modela biće definisanje ciljnih varijabli npr ekonomski rast, stopa zaposlenosti, koji će se proučavati u vezi sa primijenjenim politikama formulisanim u relevantnim strateškim dokumentima. Na taj način će se postići jedan od glavnih ciljeva takvog modela - uglavnom da se obezbijedi pravi instrument kroz koji će se optimizovati i opravdati distribucija finansiranja konkretnih mjera/politika.

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 ogleda 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 uspostavila

je sledeće elektronske servise koji su u funkciji: elektronsko podnošenje deklaracija, elektronska razmjena podataka sa privrednim subjektima, TARICG Integrisana carinska tarifa, elektronski servis za privredu koji omogućava carinskim obveznicima praćenje stanja na garancijama, potraživanja i uplate. 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. Implementaciju IT sistema kroz projekte, Uprava carina, će kao i do sada planirati u okviru podrške iz IPA II sredstava i u okviru projekata koje vode međunarodne organizacije, međutim, realizacija istih će u velikoj mjeri zavisiti od raspoloživosti 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 pomoć, 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 obučanih 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).

Jačanje kapaciteta eksterne revizije

Jačanje Državne revizorske institucije

*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 osigurava 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 unapređenje opšte strategije revizije, u cilju uspostavljanja obuhvata i revizorske metodologije koja treba da se sprovodi kako 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 u cilju poboljšanja njihovih vještina za sprovođenje svih vrsta revizija i za implementaciju revizorskih tehnika kroz primjenu odgovarajućih IT alata. Osim toga, Revizorsko tijelo treba da poboljša procedure za sprovođenje različitih vrsta revizija u skladu sa

međunarodnim standardima revizije i EK smjernicama, kao i da razvije metodologiju za osiguranje kvaliteta radi obezbjeđivanja razumnog uvjerenja da Revizorsko tijelo slijedi 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.

Naziv indikatora	2018	2019	2020
Javni dug u odnosu na BDP	66,51%	66,13%	59,70%
Stopa ekonomskog rasta mjeren BDP	3,0	2,7	2,6 ²

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) Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo;
- 5) Jačanje kapaciteta eksterne revizije.

² Podaci preuzeti iz Programa ekonomskih reformi 2018-2020 i pratiće izmjenjene u okviru PER-a.

*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.*

***Unapređenje modela za makroekonomske projekcije.** Kako projekcije makroekonomskih indikatora predstavljaju osnovu za projekcije javnih finansija i izradu Zakona o budžetu, kao i drugih značajnih strateških dokumenata, unaprijeđeni model će omogućiti bolje projekcije u svim segmentima finansijskog planiranja i samim tim smanjiti razliku između ostvarenog i planiranog.*

*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 unaprijeđeni monitoring i izvještavanje** kroz jačanje kapaciteta, implementaciju novih IT rješenja i bolje strateško planiranje.*

Takođe, Uprava carina je bila veoma uspješna po pitanju efikasne naplate prihoda i ostvarivanja plana budžeta. Nastavljene su aktivnosti na usklađivanju zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, na jačanju administrativnih kapaciteta za implementaciju zakonodavstva, ojačana je međunarodna saradnja sa carinskim službama EU i nadležnim

direktoratima EK kao i sa međunarodnim organizacijama: Međutim, **potrebno je nastaviti sa jačanjem kapaciteta carinske službe u cilju obezbjeđivanja još efikasnije naplate prihoda, obezbjeđivanja sigurnosti carinskog područja i zaštite društva kao i stvaranju boljih uslova za poslovanje privrednog okruženja.** Najveći izazov za carinsku službu predstavlja razvoj i povezivanje svih neophodnih IT sistema shodno zahtjevima EU i omogućavanje njihove interkonektivnosti i interoperabilnosti sa IT sistemima carinskih službi država članica EU.

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 unapređenje procesa vršenja revizije, jačanje revizorskih kapaciteta i transparentnosti upotrebe javnih finansija, 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 praćenje 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 pretprijetne 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
<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</i>	<i>MEP</i>	<i>IV Kv. 2016</i>	<i>II Kv. 2017</i>	<i>0</i>	<i>Budžet i SIGMA</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>komparativnu analizu sistema koji postoje u susjednim državama</i>					
<i>Izraditi metodologiju za izradu strateških dokumenata uključujući utvrđivanje minimalnih uslova vezano za sadržaj sektorskih strategija</i>	<i>Generalni sekretariat Vlade Ministarstvo finansija Ministarstvo javne uprave</i>	<i>IV Kv. 2016</i>	<i>III Kv. 2018</i>	<i>0</i>	<i>Budžet i SIGMA</i>
<i>Kreirati institucionalni i regulatorni okvir za strateško planiranje na nivou državne uprave / određivanje nadležnosti državnih institucija za implementaciju novog procesa planiranja</i>	<i>GSV</i>	<i>IV Kv. 2016</i>	<i>III Kv. 2018</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</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>300.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>postojećeg IT sistema za budžetsko planiranje u smislu stvaranja uslova za planiranje u srednjem roku</i>					<i>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 državnih službenika</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>	<i>0</i>	<i>Budžet</i>
<i>Implementacija novog softvera za obračun i kontrolu zarada u javnom sektoru³</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>600.000 €</i>	<i>IPA II (A III) Budžet</i>

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*

³ *Zadnja dva indikatora su prikazana u Akcionom planu pod B) Izvršenje budžeta B.6. Reforma sistema zarada u javnom sektoru*

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.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
<i>Udio potrošačkih jedinica prvog nivoa koje u svojim budžetskim zahtjevima obezbjeđuju sveobuhvatne informacije</i>	40%	75%	100%
<i>Nivo informacija o učinku uključenih u planiranje budžeta</i>	<i>Definisani nazivi programa svih potrošačkih</i>	<i>Razvijena programska struktura kod svih budžetskih</i>	<i>Kreiran set indikatora za sve programe kako bi se</i>

Naziv indikatora	2014	2017	2020
	<i>jedinica</i>	<i>korisnika uključujući misije potrošačkih jedinica, definisane opise i ciljeve programa</i>	<i>pratila uspješnost ostvarivanja ciljeva</i>
<i>Broj službenika obučeni za planiranje i praćenje rashoda u skladu sa principima programskog budžetiranja</i>	0	20	130

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Izvršiti analizu postojeće zakonske regulative i procedura 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>Ministarstvo finansija</i>	2017	2018	20.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Pripremiti detaljan plan rada za implementaciju programskog budžeta, sa Akcionim planom mjera</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	2018	2019	20.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Pripremiti Uputstvo/Priručnik za izradu programskog budžeta</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</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>2019</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>2019</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>2019</i>	<i>2020</i>	<i>310.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<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</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>170.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>koji će raditi na implementaciji programskog budžeta</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>2019</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 (mjesečni i kvartalni)</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>45.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti resurse za bolje upravljanje sopstvenim sredstvima EU</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>0</i>	<i>Realizovano koristeći postojeće kapacitete</i>

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 sprovela 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 projekatima u budžetu, kao i izvještavanje o njihovoj realizaciji.

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

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Unaprijediti planiranje kapitalnog budžeta u srednjem roku kao dijela srednjeročnog budžetskog okvira rashoda</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	2018	2020	30.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Uvođenje faza kod kapitalnih projekata u procesu pripreme i planiranja kapitalnog budžeta (faza pripreme i faza izgradnje projekata)</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	2018	2020	25.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unaprijediti pregled projekata u</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	2018	2020	25.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>kapitalnom budžetu kroz detaljan prikaz pojedinačnih projekata po projektnoj i ekonomskoj klasifikaciji</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>2020</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>2020</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 troškova investicionih projekata u srednjem roku</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>50.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Unaprijediti prikaz kapitalnih projekata razdvajanjem novih i projekata čija je realizacija u toku</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2019</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.

4.1.4. Unapređenje modela za makroekonomske projekcije

Cilj: Unapređenje projekcija makroekonomskih indikatora, koji predstavljaju osnovu za projekcije javnih finansija i izradu Zakona o budžetu, kao i drugih značajnih strateških dokumenata. Istovremeno, biće ispunjeno i Poglavlje III EU Direktive 2011/85, koji se odnosi na prognoze.

U Crnoj Gori trenutno se koristi model za makroekonomske projekcije koji je razvijen uz pomoć međunarodnih eksperata kroz tehničku podršku Slovačke. Postojeći model koji se u koristi u Direktoratu za ekonomsku i razvojnu politiku je baziran na modelu finansijskog programiranja, a razvijen je u excell tabelama. Značajan dio predviđanja se zasniva na intuiciji i stručnim ocenjivanjima vodećih stručnjaka pomenutog Direktorata, a ne na formalizovanom ekonometrijskom pristupu. Zbog male privrede i značajnog iskustva

zaposlenih u ovoj oblasti, ovaj ekspertski je adekvatan, a prognoze Direktorata koriste ne samo Vlada već i Centralna banka. Štaviše, oni su odobreni u okviru grupe proljećenog i jesenjeg semestra za projekcije u Evropskoj uniji.

U okviru IPA2017 projekta „Podrška za procjenu makroekonomskog uticaja strukturnih reformi“ biće unapređen postojeći model za makroekonomske projekcije i razvijen model za procjenu uticaja strukturnih reformi definisanih u Programu ekonomskih reformi i Pravcima razvoja na makroekonomske indikatore. Takođe, kroz drugi modul biće moguće i izračunati uticaj velikih infrastrukturnih projekata i promjene poreske politike na ekonomski rast. Eksperti će analizirati trenutnu situaciju u Ministarstvu finansija i drugim resornim ministarstvima, a na osnovu pregleda i nadogradnje makroekonomskog modela, predstaviti model osoblju i obučiti ih za njegovo korišćenje. Model koji se trenutno koristi treba unaprijediti i dalje razviti na način da obezbijedi projekcije BDP-a, potrošnje, zaposlenosti, uvoza, izvoza, investicija, drugih makroekonomskih pokazatelja konkurentnosti u scenariju sa i bez reformskih mjera/politika. Strukturni model će pratiti glavne makroekonomske odnose u ponašanju i identitete, jer će se ekonomija posmatrati u četiri sektora: realnom, eksternom, monetarnom i fiskalnom. Da bi se zadovoljile karakteristike crnogorske ekonomije, model koji će se razviti imaće karakteristike modela za malu i otvorenu ekonomiju, s obzirom na specifične karakteristike monetarnog sektora u crnogorskoj ekonomiji (jednostrana euroizacija, nedostatak podataka o monetarnim agregatima, ograničena monetarna politika). Model će sadržati mehanizme koji će omogućiti uključivanje dugoročnih efekata strukturnih politika na agregatnu ponudu, kao i kratkoročni uticaj na tražnju. Prelomni korak u razvoju modela biće definisanje ciljnih varijabli npr ekonomski rast, stopa zaposlenosti, koji će se proučavati u vezi sa primijenjenim politikama formulisanim u relevantnim strateškim dokumentima.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
<i>Faze implemetacije unapređenog modela za projekcije makroekonomskih indikatora i uticaja strukturnih reformi</i>	<i>Postojeći model koji se u koristi u Direktoratu za ekonomsku i razvojnu politiku je baziran na modelu finansijskog programiranja, a veliki broj predviđanja se zasniva na ekspertskoj</i>	<i>Analiza i nadogradnja postojećg makroekonomskog modela za projekcije</i>	<i>Potpuna implementacija i potpna osposobljenost zaposlenih za korišćenje modela</i>

Naziv indikatora	2014	2017	2020
	<i>procjeni</i>		
<i>Razlika između projektovane i ostavrene stope realnog rasta BDP-a</i>	<i>1,8 p.p.</i>	<i>Manje od 0,5 p.p.</i>	<i>Manje od 0,3 p.p.</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Analiza postojećeg makroekonomskog modela</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>II kv 2017</i>	<i>IV 2017</i>		<i>IPA</i>
<i>Unapređenje postojećeg modela za makroekonomske projekcije</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>III kv 2017</i>	<i>I kv 2018</i>		<i>IPA</i>
<i>Obuke zaposlenih za korišćenje modela (oba modula)</i>	<i>Ministarstvo finansija i ostala resorna ministarstva</i>	<i>III kv 2017</i>	<i>III kv 2018</i>		<i>IPA i Budžet CG</i>
<i>Prikupljanje i analiza podataka za potrebe izrade II modula modela</i>	<i>Ministarstvo finansija i ostala resorna ministarstva</i>	<i>II kv 2017</i>	<i>I kv 2018</i>		<i>IPA</i>
<i>Izrada modula za uticaj strukturnih reformi i izmjene poreske politike na</i>	<i>Ministarstvo finansija i</i>	<i>I kv 2018</i>	<i>III kv 2018</i>		<i>IPA</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>makroekonomske indikatore</i>	<i>ostala resorna ministarstva</i>				
<i>Implementacija novog modela i potpuna obučenost zaposlenih za rad u modelu</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>I kv 2018</i>	<i>IV kv 2020</i>		<i>IPA</i>

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** *Mogući rizik u sprovođenju projektnih aktivnosti odnosi se na kvalitet i dostupnost statističkih podataka i relevantnih mjera/politika neophodnih za modeliranje*

Ublažavanje rizika: *Monstat kroz projekte koji su finansirani iz IPA sredstava konstatno radi na poboljšanju i prilagođavanju podataka shodno metodologiji koja se primjenjuje u EU. Takođe, pristupi koji će se koristiti u smanjenju i/ili eliminaciji potencijalnih negativnih efekata ovog rizika su identifikacija i korišćenje: odgovarajućih proxy varijabli, odgovarajućih tehnika za modeliranje, mogućih rješenja zasnovanih na agregaciji podataka*

- **Identifikovani rizik:** *Nedovoljni kadrovski kapaciteti institucija za implementaciju modela*

Ublažavanje rizika: *Kroz projekat finansiran iz IPA sredstava obezbjediće se adekvatne radionice zaposlenima koji će raditi na izgradnji i korišćenju modela. S obzirom na starosnu strukturu zaposlenih potrebno je jačanje kadrovskih kapaciteta.*

- **Identifikovani rizik:** *Limitirani IT kapaciteti*

Ublažavanje rizika: *Nabavka i razvoj IT alata obezbjediće se sredstvima iz budžeta.*

4.1. Izvršenje budžeta

4.1.3. Ubiranje prihoda

4.1.3.1. 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.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
Rast udjela podnešenih elektronskih poreskih prijava (porez na dobit, PDV)	27%	50%	80 %
Uspješno implementirano zakonodavstvo EU koje se tiče zajedničkog tržišta EU	Završen proces skringinga	Pregovori u poglavlju 16 otvoreni	Implementirane planirane aktivnosti iz Programa pristupanja - poglavlje 16

Naziv indikatora	2014	2017	2020
<i>Udio ubranog prihoda od poreza u odnosu na planirane poreske prihode u godišnjem zakonu o budžetu</i>	100%	100%	100%
<i>Udio prihoda od PDV-a u BDP</i>	13,5%	13,5%	14,6%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<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>	2018	2019	1.000.000 €	<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>Ministrstvo finansija Poreska uprava</i>	2019	2020	2.000.000 €	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Nadogradnja kapaciteta PU i IT sistema na području</i>	<i>Ministrstvo finansija Poreska</i>	2017	2018	500.000 €	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>analize rizika inspekcijskih kontrola (e-Nadzor)</i>	<i>uprava</i>				<i>sredstva</i>
<i>Ažuriranje regulative - Jačanje administrativnih i operativnih kapaciteta Poreske uprave Crne Gore (PUCG) u skladu sa standardima i zahtjevima EU definisanim u Poglavlju 16 – Oporezivanje</i>	<i>Ministarstvo finansija Poreska Uprava Španska Poreska uprava</i>	<i>II Kv. 2017</i>	<i>2018</i>	<i>1.000.000 €</i>	<i>IPA II (B) Budžet</i>
<i>Reforma Poreske uprave- Implementacija integrisanog sistema za upravljanje prihodima (IRMS) u skladu sa poslovnim procesima</i>	<i>Ministarstvo finansija Poreska uprava</i>	<i>I Kv. 2017 (zavisi od datupa potpisivanja ugovora o kreditu)</i>	<i>2021</i>	<i>14.000.000 €</i>	<i>Kredit SB</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.*

4.1.3.2. Jačanje kapaciteta Uprave carina

Cilj: *Jačanje kapaciteta Uprave carina u cilju obezbjeđivanja efikasne naplate prihoda, sigurnosti carinskog područja i zaštite društva, kao i stvaranju boljih uslova za poslovanje privrednog okruženja*

Kao savremena carinska služba, Uprava carina mora biti sposobna da se prilagodi, kontroliše i upravlja rizicima na našim granicama i teritoriji, čime je determinisana njena uloga u pružanju bezbjednosti i sigurnosti carinskog područja i društva uopšte. Takođe, Uprava carina je fokusirana na trgovinske olakšice, primjenu pojednostavljenih postupaka i jačanje integriteta službe. Primjenjujući standarde EU, Uprava carina doprinosi stvaranju stabilnijeg i predvidljivijeg poslovnog okruženja.

Uprava carina vrši efikasnu naplatu prihoda po osnovu carinskih, poreskih i akciznih dažbina. Naplata za koje je zadužena Uprava carina predstavlja značajan udio u ukupnim prihodima državnog budžeta.

*U narednom periodu kao i do sada, Uprava carina će posvetiti pažnju daljem usklađivanju carinskog i akciznog zakonodavstva sa *acquis*, implementaciji IT sistema i primjeni EU instituta i standarda u skladu sa najboljom praksom EU, što će doprinijeti obezbjeđivanju efikasnije naplate prihoda, poboljšanju uslova za poslovanje privrednog okruženja i privlačenju direktnih stranih investicija.*

Naziv indikatora	2014	2018	2020
<i>Stopa promjene ostvarene naplate prihoda u odnosu na prethodnu godinu</i>	15%	5%	5%
<i>Usklađivanje carinskog i akciznog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU</i>	<i>Završen proces screening-a za poglavlja 29" Carinska unija i 16 "Oporezivanje"</i>	<i>Donošenje 3 propisa</i>	<i>Donošenje 2 propisa</i>

Aktivnost	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Implementacija IT</i>		2019	2020	400 000	<i>IPAI /Budzet</i>

<i>sistema za akcize na nacionalnom nivou</i>	<i>Uprava carina</i>				
<i>Implementacija modernizovanih carinskih procedura na nacionalnom nivou</i>	<i>Uprava carina</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Nije definisano</i>	<i>IPA II/ Budžet/Ostalo</i>
<i>Obuke službenika u cilju pripreme za implementaciju automatizovanih procedura izvještavanja o prihodima EU (A-B računi)</i>	<i>Uprava carina</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Nije definisano</i>	<i>IPA II/ Budžet/Ostalo</i>
<i>Unaprijediti carinski sistem uravljanja rizicima</i>	<i>Uprava carina</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Nije definisano</i>	<i>IPA II/ Budžet/Ostalo</i>
<i>Povećati broj privrednih subjekata kojima su izdata odobrenja za pojednostavljene postupake</i>	<i>Uprava carina</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Nije definisano</i>	<i>Projekat svetska banka</i>
<i>Razvoj programa AEO</i>	<i>Uprava carina</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>Nije definisano</i>	<i>Projekat svetska banka</i>

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Jačanje IT i administrativnih kapaciteta Uprave carina
- **Ublažavanje rizika:** Angažovanje kvalifikovanog kadra sa dobrim administrativnim vještinama i obezbeđivanje neophodnih sredstava za jačanje i razvoj IT sistema.

4.1.3.3. 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.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
<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>3,52 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 tokom godine</i>	<i>0% (Ne postoji sistem elektronskih javnih nabavki)</i>	<i>0% (Ne postoji sistem elektronskih javnih nabavki)</i>	<i>80%</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<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</i>	<i>Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke</i>	<i>2016</i>	<i>2016</i>	<i>0</i>	<i>/</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>CG", br. 57/14) i relevantnih podzakonskih akata sa EU zakonodavstvom (Direktivom 2014/24/EZ i Direktivom 2014/25/EZ)</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>
<i>Obezbeđivanje 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)</i>	<i>Uprava za javne nabavke</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>35.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke</i>
<i>Materijal za trening za posebne ciljne grupe uključene u javne nabavke</i>	<i>Uprava za javne nabavke</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>50.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke</i>
<i>Sprovođenje kampanje za podizanje nivoa informisanosti javnosti</i>	<i>Uprava za javne nabavke</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>40.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat Uprava za javne nabavke</i>
<i>Elektronske javne</i>	<i>Uprava za</i>	<i>2017</i>	<i>2020/2021</i>	<i>1.650.000 €</i>	<i>Budžet i IPA</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
nabavke	javne nabavke				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.

4.1.3.4. Reforma državne pomoći

Cilj: Povećanje efikasnosti, efektivnost 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	30%	30%	80%

Naziv indikatora	2014	2017	2020
<i>kroz stručne seminare u cilju jačanja pravnog okvira, smanjivanja nezakonite državne pomoći i sprovođenja ex-post kontrole</i>			
<i>Broj završenih ex-officio predmeta</i>	5	3	1
<i>Broj pravnih akata analiziranih i procjenjenih od strane odjeljenja</i>	11	20	25

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Poboljšanje i jačanje institucionalne osnove i nacionalnog pravnog sistema vezano za implementaciju pravila i procedura državne pomoći</i>	<i>Ministarstvo finansija Odjeljenje za državnu pomoć</i>	<i>II Kv. 2018</i>	<i>2020</i>	<i>50.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Podrška kroz pregovarački proces i ispunjavanje obaveza vezanih za poglavlje 8;</i>	<i>Ministarstvo finansija Odjeljenje za državnu pomoć</i>	<i>III 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</i>	<i>Ministarstvo</i>	<i>IV Kv. 2018</i>	<i>2020</i>	<i>200.000€</i>	<i>Budžet /prijedlog za</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>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>finansija Odeljenje za državnu pomoć</i>				<i>nacionalna IPA sredstva</i>
<i>Jačanje administrativnih kapaciteta kroz obuke i razmjenu praktičnih iskustava</i>	<i>Ministarstvo finansija Odeljenje za državnu pomoć</i>	<i>III Kv. 2018</i>	<i>Kontinuirano</i>	<i>100.000 €</i>	<i>Budžet /prijedlog za nacionalna IPA sredstva</i>

4.1.4. 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 skladu sa preporukama Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, krajem 2017. godine, usvajanjem Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, izvršena je reforma Odeljenja za upravljanje javnim dugom, analizu zaduženosti, upravljanje gotovinom i saradnju sa inostranstvom. U skladu sa novom sistematizacijom postojeće odeljenje podijeljeno je na dvije direkcije i to na, 1. Direkciju za upravljanje dugom, analizu zaduženosti i odnose sa inostranstvom (front office) i 2. Direkciju za upravljanje gotovinom, servisiranje duga, evidenciju državnog i javnog duga (back office). Ovom reorganizacijom biće postignuta je veća efikasnost u upravljanju javnim dugom i primijenjeni su međunarodni standardni u organizaciji upravljanja javnim dugom.

Tehničkom podrškom Međunarodnog monetarnog fonda vršene su obuke zaposlenih u odeljenju za javni dug u cilju izrade Strategije za upravljanje javnim dugom za period 2018-2020 i strategije tržišnih odnosa. U narednom periodu takođe su planirane obuke osoblja iz direkcija koje se bave upravljanje javnim dugom (front i back office) u cilju

detaljnijeg upoznavanja sa različitim finansijskim derivatima, unapređenjem analiza duga i efikasnijim upravljanjem dugom.

Strategijom za upravljanja javnim dugom, koja je usvojena u prvom kvartalu 2018 godine, definisan je set mjera za upravljanje troškovima i rizicima, koje imaju za cilj održivost duga, uzevši u obzir postojeće makroekonomske prilike, strukturu postojećeg duga, kao i raspoložive instrumente koji se mogu u datim uslovima iskoristiti.

Implementacijom novog SAP softverskog rešenja za upravljanje javnim dugom, postignuto je objedinjavanje evidencije javnog duga u jednu bazu podataka, što je rezultiralo većom efikasnošću prilikom upravljanja javnim dugom, vršenjem projekcija i analizom javnog duga.

Tokom 2018 godine, korišćenjem novog informacionog sistema, utvrdiće se eventualna potreba za unapređenjem novog sistema, i ukoliko se potreba ukaže, vršiće se nadogradnja tokom 2019 godine.

Naziv indikatora	2014	2017	2020
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%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Reorganizacija Odjeljenja za upravljanje javnim dugom, analizu zaduženosti, upravljanje likvidnošću i saradnju sa inostranstvom na front and back office	Ministarstvo finansija	2015	2017	0	Budžet
Obuka osoblja u Odjeljenju za javni dug u pogledu upravljanja različitim finansijskim	Ministarstvo finansija	2016	2018	50.000 €	Tehnička podrška MMF SB

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>operacijama, upoznavanje i obuka za različite finansijske derivate, priprema i analiza duga i poboljšanje upravljanja dugom</i>					
<i>Implementacija novog softverskog rješenja za sistem upravljanja javnim dugom i gotovinom</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>200.000 €</i>	<i>Budžet</i>
<i>Unapređenje softverskog rješenja za upravljanje javnim dugom i gotovinom</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2016</i>	<i>2019</i>	<i>500.000 €</i>	<i>Budžet Drugi izvori</i>
<i>Analiza nedostataka u postojećoj i izrada Strategije upravljanja javnim dugom za period 2018 - 2020</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>30.000 €</i>	<i>Tehnička podrška Budžet SB</i>

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

4.2. 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 stvorice 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 formalno delegiraju odgovornosti i ovlašćenja za donošenja odluka na rukovodiocima organizacionih jedinica	6,25%	30%	90%
Procenat budžetskih korisnika na centralnom i lokalnom nivou koji dostavljaju godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli	69%	75%	95%

Naziv indikatora	2014	2017	2020
<i>Prosječan broj imenovanih unutrašnjih revizora po jedinici</i>	1,76	2	2,7
<i>Procenat imenovanih i sertifikovanih unutrašnjih revizora</i>	60%	75%	90%
<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%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<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</i>	<i>Ministarstvo finansija - CHU, Ministarstvo javne uprave</i>	<i>III Kv. 2016</i>	<i>IV Kv. 2017</i>	20.000 €	<i>Budžet</i>
<i>Definisanje mehanizama za delegiranje odgovornosti i ovlašćenja</i>	<i>Ministarstvo finansija - CHU, Budžet</i>	2018	2019	25.000 €	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Sprovođenje obuke za rukovodioce</i>	<i>Ministarstvo finansija- CHU i Uprava za kadrove</i>	2017	<i>Kontinuirano</i>	20.000 €	<i>Budžet Uprave za kadrove</i>
<i>Organizovanje i sprovođenje obuke za</i>	<i>Ministarstvo finansija-</i>	2017	<i>Kontinuirano</i>	10.000 €	<i>Budžet Uprave za</i>

<i>Aktivnosti</i>	<i>Nosilac aktivnosti</i>	<i>Datum početka</i>	<i>Planirani datum završetka</i>	<i>Procjena troškova</i>	<i>Pozivanje na izvor finansiranja</i>
<i>новоименоване унутрашње ревизоре</i>	<i>CHU i Управа за кадрове</i>				<i>кадрове</i>
<i>Организовање и одржавање обука за континуирано професионално усавршавање овлашћених унутрашњих ревизора у јавном сектору</i>	<i>Министарство финансија-CHU i Управа за кадрове</i>	<i>2017</i>	<i>Континуирано</i>	<i>20.000 €</i>	<i>Буджет Управе за кадрове</i>
<i>Унапређење методологије рада унутрашње ревизије</i>	<i>Министарство финансија-CHU</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>15.000 €</i>	<i>Министарство финансија</i>
<i>Јачање капацитета CHU за савједовање квалитета финансијског управљања и контроле и унутрашње ревизије</i>	<i>Министарство финансија-CHU</i>	<i>2016</i>	<i>2020</i>	<i>25.000 €</i>	<i>Буджет и ИПА 2014 пројекат</i>
<i>Ажурирање смјерница за успостављање управљања ризиком</i>	<i>Министарство финансија-CHU</i>	<i>2018</i>	<i>2018</i>	<i>15.000,00 €</i>	<i>Буджет и ИПА 2014 пројекат</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.

4.3. Transparentno finansijsko izvještavanje i računovodstvo

4.3.3. Zamjena gotovinskog računovodstva i finansijskog izvještavanja obračunskim

Cilj: Pобољшanje kvaliteta upravljanja javnim finansijama i izvještavanja uvođenjem osnovnih preduslova 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 ⁴	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

⁴ 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

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka⁴	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Kreiranje novih računovodstvenih politika na bazi obračunskog principa</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>	<i>U skladu sa AP</i>	<i>Budžet i donatori</i>
<i>Upodobljavanje kontnog okvira novim računovodstvenim zahtjevima</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>	<i>U skladu sa AP</i>	<i>Budžet i donatori</i>
<i>Razvoj informacionog sistema koji će podržavati dvojno knjigovodstvo</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>U skladu sa AP</i>	<i>Budžet i donatori</i>
<i>Priprema novih podzakonskih akata i novih obrazaca izvještavanja</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>U skladu sa AP</i>	<i>Budžet i donatori</i>
<i>Organizovanje obuke za računovođe u javnom sektoru vezano za nove podzakonske akte, obrazce izvještavanja i IT sisteme</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>2020</i>	<i>2020</i>	<i>U skladu sa AP</i>	<i>Budžet i donatori</i>
<i>Implementacija modula za preuzete obaveze (Commitment Module) za dva ministarstva</i>	<i>Ministarstvo finansija</i>	<i>III Kv. 2015</i>	<i>IV Kv. 2016</i>	<i>Moduli su implementirani i u produkciji su od 1.4.16</i>	<i>Budžet i donatori</i>
<i>Implementacija modula za upravljanje imovinom</i>	<i>Uprava za imovinu</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>0</i>	<i>Budžet i donatori</i>
<i>Obezbijediti obuku za računovođe iz javnog sektora o novoj implementacionoj</i>	<i>Uprava za imovinu</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>0</i>	<i>Budžet i donatori</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka⁴	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>regulativi i korišćenju 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 Jačanje kapaciteta eksterne revizije

4.5.1 Državna revizorska institucija

Cilj: Unapređenje procesa vršenja revizije, jačanje revizorskih kapaciteta i transparentnosti upotrebe javnih finansija

Strateškim planom razvoja DRI su definisani budući pravci razvoja Institucije, koji se odnose na jačanje integriteta DRI na domaćem i međunarodnom planu, uticaja u unapređenju upravljanja javnim finansijama i povećanja kapaciteta i efikasnosti njenog rada. DRI će stvoriti uslove za povećanje kadrovskih kapaciteta kroz obezbjeđivanje neophodnih prostorija za rad. Dalje unapređenje procesa planiranja, sprovođenja revizija i praćenja realizacije preporuka datih u revizorskim izvještajima namjerava se postići donošenjem priručnika i smjernica u skladu sa zahtjevima ISSAI standarda. DRI će se fokusirati na jačanju upravljanja ljudskim resursima i unapređenje profesionalnih vještina revizorskog kadra kroz donošenje Strategije za upravljanje ljudskim resursima. Transparentnost rada Državne revizorske institucije i bolje razumjevanje uloge i zadataka DRI će se dodatno unaprijediti kroz izradu i primjenu Komunikacione strategije.

Naziv indikatora	2014	2018	2020
<i>Procenat realizacije Godišnjeg plana revizija DRI</i>	60%	83%	90%
<i>Primjena revizorske metodologije za vršenje finansijske revizije, revizije pravilnosti i revizije uspjeha u skladu sa ISSAI standardima</i>	0 ⁵ <i>2015 - Uputstvo o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti usklađeno sa ISSAI 200 i ISSAI 400, Uputstvo o metodologiji za vršenje revizije uspjeha usklađeno sa ISSAI 300 i Smjernice za kontrolu kvaliteta revizije</i>	<i>Smjernice za reviziju Godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata; Smjernice za reviziju završnog računa budžeta države;</i>	<i>Donijet Priručnik za vršenje finansijske revizije i revizije pravilnosti u skladu sa IV nivoom ISSAI i isti se počinje primjenjivati u radu. Unaprijeđeno Uputstvo o metodologiji vršenja revizije uspjeha u skladu sa IV nivoom ISSAI standarda i isto se počinje primjenjivati u radu. Donijete Smjernice za praćenje realizacije preporuka datih u izvještajima o reviziji i iste se počinju primjenjivati u</i>

⁵ Usljed izmjena PFM dokumenta

			<i>radu.</i>
<i>Broj organizovanih obuka/seminara/radionica za revizore</i>	<i>Organizovano minimum 3 obuke</i>	<i>Organizovano dodatnih 6 obuka</i>	<i>Organizovano dodatnih 10 obuka</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<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>I Kv. 2019</i>	<i>II Kv. 2020</i>	<i>32.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Analizirati Uputstvo o metodologiji vršenja revizije uspjeha i izraditi preporuke za poboljšanje metodologije revizije uspjeha</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>I Kv. 2019</i>	<i>II Kv. 2020</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>I Kv. 2019</i>	<i>II Kv. 2020</i>	<i>24.000€</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Izraditi Strategiju za upravljanje ljudskim resursima i Komunikacionu strategiju</i>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>I Kv. 2019</i>	<i>II Kv. 2020</i>	<i>40.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Unapređenje priručnika za polaganje ispita za 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>	<i>Državna revizorska institucija</i>	<i>I Kv. 2019</i>	<i>II Kv. 2020</i>	<i>87.000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<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>I Kv. 2018</i>	<i>II 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>

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
Obezbjediti neophodne prostorije za rad DRI u cilju povećanja revizorskih kapaciteta	Državna revizorska institucija	2018	2019	2.000.000,00 €	Budžet DRI

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** Nedovoljan broj revizorskog kadra usljed ograničenih prostornih uslova za rad DRI.

Ublažavanje rizika: Obezbjeđena neophodna finansijska sredstva i sproveden postupak javne nabavke za obezbjeđenje prostora za rad DRI.

- **Identifikovani rizik:** Ograničena samostalnost u planiranju revizija usljed povećanog broja zakonski obavezujućih revizija (godišnja revizija finansijskih izvještaja političkih subjekata).

Ublažavanje rizika: Upućena inicijativa Skupštini za izmjenu člana 43 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kako bi se očuvala puna samostalnost DRI u planiranju revizija i povećala pokrivenost revizijom.

- **Identifikovani rizik:** Nedostatak obuka za finansijsku reviziju, reviziju pravilnosti i reviziju uspjeha u skladu sa ISSAI standardima.

Ublažavanje rizika: Obuke za revizore obezbjeđene kroz primjenu Srednjoročnog i Godišnjeg plana obuka. DRI organizuje interne obuke i obuke kroz regionalnu i međunarodnu saradnju kako bi obezbijedila visoko kvalifikovan revizorski kadar. DRI sprovodi ispite za državne revizore pravovremeno i zapošljava profesionalan revizorski kadar.

4.5.2 . 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 unaprijediti opštu strategiju revizije koja će utvrditi obuhvat, ciljeve i metodologiju za sprovođenje revizorskog rada da bi se ispunili zahtjevi relevantne regulative.

Imajući u vidu, da kroz izveštaje Revizorskog tijela, Evropska komisija redovno dobija razumno uvjerenje o kvalitetu trošenja dodijeljenih sredstava, naglašena je potreba za daljom obukom revizora i izradom smjernica za provjeru kvaliteta da bi se osiguralo da se revizijske aktivnosti sprovode u skladu sa profesionalnim standardima i pravnim zahtjevima.

Naziv indikatora	2014	2019	2020
<i>Broj organizovanih obuka/ seminara/ radionica po revizoru</i>	Organzovane 3 obuke po revizoru	Organizovano minimum 9 obuka po revizoru	Organizovano minimum 7 obuka po revizoru
<i>Stepen implementacije Strateškog i Akcionog plana institucije</i>	N/A	Strateški plan usvojen Akциони plan usvojen	20% planiranih aktivnosti realizovano
<i>Stepen unaprijeđenja metodologije za sprovođenje revizije – revizorski priručnik</i>	Revizorski priručnik je pripremljen	50 % nedostataka otklonjeno	100% nedostataka otklonjeno
<i>Procenat revizija obavljenih korišćenjem revizorskog softvera</i>	N/A	20 % revizija sprovedeno korišćenjem revizorskog softvera	50% revizija sprovedeno korišćenjem revizorskog softvera
<i>Stepen primjene standarda u cilju osiguranja kvaliteta revizorskog rada</i>	N/A	30%	50%

Aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Procjena troškova	Pozivanje na izvor finansiranja
<i>Procjena potreba za obukom, izrada i implementacija programa obuke za revizore</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>274,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Poboljšanje revizorskog priručnika za različite vrste revizija u skladu sa međunarodnim revizorskim standardima</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>80,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Poboljšanje vještina za primjenu određenih revizorskih tehnika (IT)</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2019</i>	<i>2020</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>2019</i>	<i>2020</i>	<i>70,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>
<i>Izrada smjernica za osiguranje kvaliteta revizorskog rada</i>	<i>Revizorsko Tijelo</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>31,000 €</i>	<i>Budžet i IPA 2014 projekat</i>

Procjena i ublažavanje rizika:

- **Identifikovani rizik:** *Kašnjenje u realizaciji ekspertske podrške u okviru IPA 2014 Projekta može dovesti do odlaganja realizacije planiranih aktivnost.*
- **Ublažavanje rizika:**
 - *Sprovođenje internih obuka revizora, organizovanih u okviru kratkoročnih ekspertskih misija, prisustvom revizora na radionicama i seminarima u organizaciji EK i kroz bilateralnu saradnju sa revizorskim tijelima iz regiona.*
 - *Kontinuirano ažuriranje revizorske metodologije na osnovu stečenog iskustva.*
 - *Primjenom postojeće metodologije za sagledavanje i ocjenu kvaliteta revizorskog rada.*

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.

<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>Prijedlog Budžeta i usvojeni Budžet</i>	<i>4.1.1. Srednjoročni budžetski okvir, uključujući i fiskalnu strategiju</i>	<i>Izrada Fiskalne strategije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Unapređenje planiranja i prikaza višegodišnjih obaveza u budžetu</i>	<i>MF</i>	<i>2016</i>	<i>2019</i>
	<i>4.1.2. Priprema godišnjeg budžeta</i>	<i>Definisanje misije, ciljeva i opisa utvrđenih programa odnosno potprograma Definisanje indikatora učinka utvrđenih programa odnosno potprograma Unapređenje transparentnosti budžeta kroz njegovu bolju vizuelizaciju</i>	<i>MF</i>	<i>2016</i>	<i>2020</i>
	<i>4.1.3. Kapitalni budžet</i>	<i>Uvođenje faza kod kapitalnih projekata u procesu pripreme i planiranja kapitalnog budžeta (faza</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>pripreme i faza izgradnje projekata)</i></p> <p><i>Unapređenje pregleda projekata u kapitalnom budžetu kroz detaljan prikaz pojedinačnih projekata po projektnoj i ekonomskoj klasifikaciji</i></p> <p><i>Unapređenje obrazloženja 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 finansiraju iz</i></p>			

<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>kapitalnog budžeta</i>			
	<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>4.1.4. Unapređenje modela za makroekonomske projekcije</i>	<i>Izrada priručnika za rad u modelu koji će omogućiti bolje projekcije u svim segmentima finansijskog planiranja i samim tim smanjiti razliku između ostvarenog i planiranog</i>	<i>MF</i>	<i>2017</i>	<i>2020</i>
<i>Izvještavanje tokom godine i završni račun</i>	<i>4.3. Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola</i>	<i>Razvoj metodologije za praćenje i izvještavanje o rezultatima poslovanja</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>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>Revizorski izvještaji</i>	<i>4.5. Jačanje kapaciteta eksterne revizije</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 za Strategiju reforme javne uprave, kao krovnog državnog dokumenta u ovom sektoru. Pomenuta Strategija je usvojena u julu 2016. godine, 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 krajem II kvartala 2017. godine osnovana je koordinaciona radna grupa, kao i operativni tim, koju sačinjavaju 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 je član ove koordinacione grupe. Radom koordinacione radne grupe predsjedava predstavnik Ministarstva finansija. Bliska saradnja će biti održavana sa Ministarstvom javne uprave, koja je zadužena za praćenje sprovođenja nove Strategije reforme javne uprave. Relevantni predstavnici Koordinacione radne grupe su 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 potpredsjednik Vlade Crne Gore za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, u svojstvu članova tijela tu su ministri javne uprave, finansija i generalni sekretar Vlade, predsjednik Zajednice opština, direktor Uprave za kadrove i predstavnici NVO sektora. Prema Strtegiji Reforme javne uprave svi ključni nosioci aktivnosti su uključeni i u svakoj od relevantnih institucija su određeni konktat osobe koje će biti zadužene za dostavljanje informacija u proces izvještavanja.

Koordinaciona radna grupa održavata 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 priprema 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 aprila 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 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 ostvarenom 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 ujedno je i 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.