

Skupština i organizacije civilnog društva – partneri u kontroli budžeta

Avgust, 2012. godine

Sažetak

Učešće Skupštine Crne Gore i organizacija civilnog društva u budžetskom ciklusu na nezadovoljavajućem je nivou, a problemi nedostatka transparentnosti i participativnosti prate svaku od njegove četiri sastavne faze. U *fazi pripreme i formulacije* budžeta, glavnu i isključivu ulogu ima Ministarstvo finansija, dok su Skupština i civilno društvo potpuno isključeni. Ovo je povezano sa *fazom usvajanja*, gdje je Skupština dovedena pred svršen čin – s jedne strane kasnim dostavljanjem prijedloga budžeta, a s druge strane nemogućnošću da značajnije utiče na programski dio budžeta, odnosno raspodjelu sredstava među potrošačkim jedinicama i programima. *Faza izvršenja* je takođe potpuno van uticaja Skupštine, koja tokom cijele fiskalne godine ne dobija nikakvu informaciju o izvršenju budžeta. U posljednjoj i za nadzor najvažnijoj fazi budžetskog ciklusa, *fazi revizije i kontrole*, Skupština kasno dobija završni račun budžeta i izvještaj o reviziji istog, na njihovo razmatranje troši veoma malo vremena, dok se radu Državne revizorske institucije ne posvećuje dovoljna pažnja. Osim nedostataka u pravnom okviru, parlamentarna kontrola budžeta je na niskom nivou i usljed neadekvatnih kapaciteta u samoj Skupštini, odnosno nepostojanja posebnog radnog tijela zaduženog za nadzor nad budžetom. U cjelokupnom ciklusu, organizacije civilnog društva su u određenoj mjeri uključene samo tokom faze usvajanja, dok u ostalim fazama nijesu predviđeni mehanizmi kojima bi se podstaklo ili omogućilo njihovo učešće.

Uvod

Najavljujući početak rasprave o prijedlogu budžeta za 2012. godinu, predsjednik Skupštine Crne Gore izrazio je uvjerenje da će se sprovesti “najbolje razmatranje budžeta u regionu”. Ipak, iako je istina da je tokom mandata 24. saziva postignut značajan napredak u pogledu rada Skupštine uopšte, ostvarivanje uticaja nad budžetskim ciklusom daleko je od zadovoljavajućeg nivoa, nije konkurentno regionalnim iskustvima niti blisko najboljim praksama.

Cilj ovog istraživačkog izvještaja jeste da ukaže na pravce daljeg razvoja koji bi omogućili unapređenje učešća Skupštine i organizacija civilnog društva u sveukupnom budžetskom ciklusu. Kroz pregled domaćeg pravnog okvira i prakse, uporednog pregleda najboljih praksi, razgovore s učesnicima procesa i upućene upitnike, *Institut alternativa* je pokušao da dođe do što objektivnijeg presjeka stanja u kom se nalazi parlamentarna kontrola budžeta i učešće civilnog društva u istom.

Termin politička ili parlamentarna kontrola budžeta korišćen je u njegovom najširem značenju i odnosi se na sveukupno učešće Skupštine u procesu pripreme, usvajanja, izvršenja i evaluacije budžeta. Rad je strukturiran tako da prati glavne faze budžetskog ciklusa: i) priprema i formulacija budžeta; ii) usvajanje budžeta; iii) izvršenje budžeta; iv) kontrola i revizija. Na kraju izvještaja date su konkretne preporuke ka daljim pravcima razvoja, kojima bi se omogućilo jačanje skupštinske kontrole budžeta, kao i otvorenost budžetskog procesa.

Autori: Dina Bajramspahić, Marko Sošić



I Priprema i planiranje budžeta

Priprema prijedloga budžeta za narednu godinu, prema Zakonu o budžetu, počinje u februaru, a završava se u novembru tekuće godine. Za tih deset mjeseci izvršna vlast ima potpuni monopol nad procesom: Skupština, organizacije civilnog društva, zainteresovana stručna javnost i građani nemaju institucionalni mehanizam za učešće u odlučivanju, odnosno mogućnosti da utiču na odlučivanje u ovoj fazi budžetskog ciklusa. Potpuna isključenost Skupštine iz procesa pripreme budžeta dovodi u pitanje djelotvornost njenog učešća u kasnijim fazama budžetskog ciklusa. Skupština se na taj način, u fazi usvajanja budžeta, stavlja pred “svršen čin”: nije u mogućnosti da razmotri principe na kojima je budžet za sljedeću godinu planiran, da utiče na glavne smjernice kapitalnog budžeta ili bude konsultovana oko strateških prioriteta ekonomske politike. Sam prijedlog budžeta sastoji se od nekoliko komponenti, od kojih svaka ima poseban proces pripreme, ali i neiskorišćene mogućnosti za otvaranje tog prijedloga prema javnosti i Skupštini.

Primjer dobre prakse: U Finskoj, vlada početkom godine uspostavlja okvir za budžet kao cjelinu i za rashode u oblastima nadležnosti različitih ministarstava, i u ovoj fazi, obično u martu, ovaj široki prikaz se podnosi parlamentu u formi izvještaja (tzv. “Bijeli papir”). Odbor za finansije daje svoje mišljenje na ovaj dokument, dok i ostali odbori mogu podnijeti mišljenja Odboru za finansije u roku od 2 do 3 sedmice. Na osnovu izvještaja Odbora za finansije, parlament raspravlja o troškovima za naredne četiri godine i glasa o njima.

Koncipiranje budžeta

Vlada određuje strateške prioritete ekonomske politike za narednu fiskalnu godinu najkasnije do 31. marta tekuće godine. U aprilu, Ministarstvo finansija Vladi dostavlja izvještaj o realizaciji makroekonomske i fiskalne politike, na osnovu koje planira glavne kategorije primitaka i izdataka sa procjenom za naredne tri fiskalne godine. Uz Prijedlog zakona o budžetu, Skupštini se na uvid dostavlja i ovaj dokument, uključujući i pregled višegodišnjih ugovorenih obaveza, višegodišnjih izdataka i investicionih programa.

Skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Državna revizorska institucija nijesu uključeni u proces pripreme ovih dokumenata, koji služe kao osnov za formulaciju budžeta. Na ovaj način, u fazi usvajanja budžeta, poslanicima preostaje amandmansko djelovanje i borba za realokaciju konkretnih iznosa za pojedine potrošačke jedinice, a ne sistemsko promišljanje principa na kojima je budžet zasnovan.

Izrada kapitalnog budžeta

U sklopu prijedloga budžeta, Ministarstvo finansija Skupštini dostavlja i kapitalni budžet. Kapitalni budžet je plan kojim se povećava vrijednost nefinansijske imovine, a obuhvata infrastrukturu od opšteg značaja, lokalne infrastrukture, građevinske objekte, zemljišta i opreme i odnosi se na period duži od godinu dana. Proces pripreme kapitalnog budžeta ne predviđa konsultovanje Skupštine. Budući da Skupština nije uključena u proces formulacije kapitalnog budžeta, a s obzirom na njegovu specifičnu prirodu to je i jedini period kada se može uticati na njega, umjesto korišćenja termina razmatranje i usvajanje – pravilnije je reći da Skupština jednostavno *konstatuje* kapitalni budžet.

Budžeti potrošačkih jedinica

Poslanici nemaju podatke o visini početnih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava potrošačkih jedinica. Ministarstvo finansija, na osnovu tih zahtjeva i procjene primitaka, daje prijedlog izdataka za potrošačke jedinice. Poslanici nemaju uvid u same zahtjeve potrošačkih jedinica za

dodjelu budžetskih sredstava iz faze formulacije niti u prirodu korekcija koje je Ministarstvo finansija izvršilo. Ovi podaci su potrebni da bi se kvalitetno mogli razmatrati prijedlozi budžeta za potrošačke jedinice nad kojima se vrši nadzor. Rasprave na odborima su pokazale da dolazi do drastičnih razlika između zahtjeva potrošačke jedinice i Vladinog prijedloga.¹



Grafik br. 1: Vremenski okvir procesa pripreme i formulacije budžeta

Programski budžet

Proces razmatranja prijedloga budžeta od strane Skupštine u velikoj mjeri je otežan usljed slabe primjene programskog budžetiranja. Primjenom programskog budžeta generalno se poboljšava proces pripreme, izrade i analiziranja budžeta. Koncipiranje budžeta po programima pruža više informacija o tome što će biti plaćeno kroz određenu budžetsku stavku, čime upotreba i korišćenje budžetskih sredstava postaju transparentniji. Programski budžet omogućava procjenu uspješnosti samog procesa planiranja budžeta i ostvarenosti ciljeva velikih društvenih projekata. Proces uvođenja programskog budžeta u Crnoj Gori teče sporo i nevoljno. Iako trenutno sve potrošačke jedinice formalno imaju programe, isti nemaju utvrđene indikatore proizvoda ili učinka, efikasnosti i efektivnosti, a u razdjelima nije iskazana analitika izdataka.²

Učešće predstavnika OCD

Zakon o budžetu nije predvidio učešće javnosti, a prije svega organizacija civilnog društva i interesnih grupa, u procesu planiranja budžeta. Za razliku od procesa pripreme prijedloga budžeta

1 Ilustrativan primjer je 12 miliona eura razlike između zahtijevanog i odobrenog iznosa za potrošačku jedinicu „Sudstvo“, što je podatak sa rasprave o Prijedlogu zakona o budžetu Crne Gore za 2012. godinu.

2 Nalaz preuzet iz Izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji Završnog računa budžeta Crne Gore za 2009. godinu.

na lokalnom nivou, gdje su lokalne vlasti Zakonom obavezane da obave javnu raspravu o nacrtu budžeta³, na nacionalnom nivou ne postoji praksa organizovanja javnih rasprava ili drugog oblika javnih konsultacija o nacrtu budžeta, iako za to postoji zakonska mogućnost.⁴

II Usvajanje budžeta

U prosjeku, rasprave o prijedlogu budžeta na plenumu traju od dva do tri dana, dok se još jedan dan posvećuje amandmanima i izglasavanju. Od 2011. uvedena je i praksa da raspravi o prijedlogu budžeta prethodi i svojevrsni ekspozice predsjednika Vlade koji predstavlja ključne principe prijedloga budžeta uz osvrt na ostvarene rezultate. Razvijena je složena mreža razmatranja prijedloga budžeta na matičnom i zainteresovanim odborima, uz učešće drugih subjekata i predstavnika civilnog društva. Ipak, krajnji rezultat ovih napora je zanemarljiv, mjereno stepenom ostvarenih izmjena prijedloga budžeta u parlamentarnoj fazi.

Vremenski okvir

Za usvajanje prijedloga budžeta Skupština ima manje od mjesec dana. Parlamentarna faza počinje dostavljanjem prijedloga budžeta Skupštini, u drugoj polovini novembra tekuće godine, a završava se njegovim usvajanjem, obično u trećoj nedjelji decembra⁵. U gotovo istom periodu, Skupština razmatra i završni račun budžeta za prethodnu godinu. Ovakav vremenski okvir je daleko od najboljih praksi za transparentnost budžeta⁶, koje nalažu da se prijedlog budžeta dostavlja parlamentu “ne manje od 3 mjeseca do početka nove fiskalne godine”⁷.

Procedura razmatranja

Osim okvirnih pravila o načinu razmatranja svih zakonskih prijedloga i odredbe da Odbor za EFB razmatra prijedlog i završni račun budžeta, Poslovnik Skupštine ne propisuje proceduru njihovog razmatranja na radnim tijelima i plenumu.⁸ Kolegijum predsjednika Skupštine, koristeći poslovničku nadležnost,⁹ uoči rasprave o budžetu i završnom računu pravi dogovor o načinu na koji će se rasprava na plenumu odvijati: koliko će trajati, koji će odbori razmotriti ove akte i u kom roku, do kada su zainteresovani odbori obavezni da dostave mišljenja o prijedlogu budžeta, kao i druge detalje. Nije rijetka pojava da poslanici različito tumače dogovor na Kolegijumu: to stvara zastoje u diskusiji, izvor je nesuglasica i podstiče rasprave oko tehničkih detalja razmatranja.

3 “Uz prijedlog odluke o budžetu iz člana 42 ovog zakona skupštini opštine dostavlja se na uvid: 1) izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o budžetu (...)” Čl. 43 Zakona o finansiranju lokalne samouprave (“Sl. list RCG”, br. 42/03, 44/03, “Sl. list Crne Gore”, br. 05/08 od 23.1.2008, 51/08 od 22.8.2008).

4 “Ministar je obavezan da u pripremi zakona, kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana, tekst nacrtu zakona objavi putem sredstava javnog informisanja i uputi poziv svim zainteresovanim subjektima da iznesu primjedbe, prijedloge i sugestije. Ministar može odlučiti da se i u pripremi drugih zakona sprovede postupak javne rasprave. (...)” Član 97 Zakona o državnoj upravi (“Sl. list RCG”, br. 38/03 od 27.6.2003, 22/08 od 2.4.2008, 42/11 od 15.8.2011).

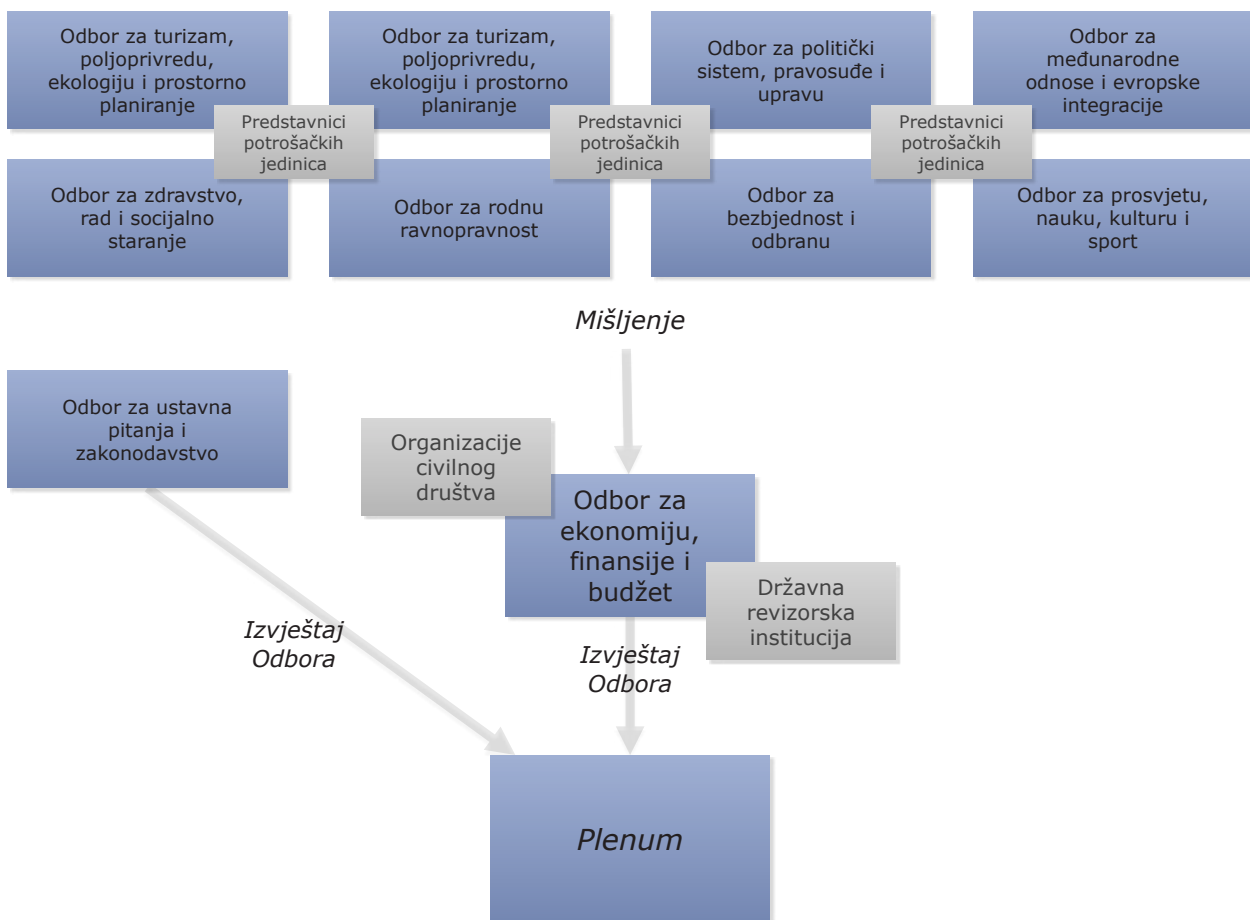
5 Skupština efektivno zasijeda do početka posljednje nedjelje decembra, tj. vjerskih i novogodišnjih praznika.

6 “OECD Best Practices for Budget Transparency” (OECD, 2002)

7 U novim zemljama članicama EU ova faza počinje ranije, npr. u Poljskoj krajem septembra, Sloveniji 1. oktobra, Estoniji 1. oktobra, Rumuniji 15. oktobra, Slovačkoj 15. oktobra, Litvaniji 17. oktobra – gdje je u toku procedura izmjena zakona kako bi se ovaj termin pomjerio na 15. septembar.

8 Jedini izuzetak je član 154 Poslovnika koji propisuje da se “uz prijedlog prostornih planova, zakona o budžetu i zakona o završnom računu budžeta podnosi i potrebna dokumentacija”.

9 Član 25 Poslovnika: Kolegijum predsjednika Skupštine: “(...) Planira rad zasjedanja i sjednica Skupštine”.



Grafik br. 2: Šema procesa razmatranja prijedloga budžeta na radnim tijelima i plenumu Skupštine

Razmatranje u radnim tijelima

Praksa da, osim matičnog i Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, i druga radna tijela Skupštine uzmu učešće u procesu razmatranja prijedloga budžeta, započeta je 2009. godine. U toku rasprave o Prijedlogu zakona o budžetu za 2010. godine po prvi put je iskorišćena mogućnost¹⁰ da zainteresovana radna tijela i odbori razmotre ovaj akt u dijelu oblasti koju prate, odnosno potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor. Šest radnih tijela razmatralo je tada pomenuti zakonski akt i dostavilo svoja mišljenja matičnom odboru, a taj broj se u naredne dvije godine proširio na osam.

Zainteresovani odbori dostavljaju svoja mišljenja o prijedlogu budžeta matičnom odboru, koji ih razmatra i o njima iznosi svoj stav u izvještaju koji podnosi Skupštini.¹¹ Sama rasprava na sjednicama zainteresovanih odbora rijetko rezultira konkretnim izmjenama i dopunama prijedloga zakona – iako Odbori postižu saglasnost oko određenih prijedloga. Umjesto toga, u određenom broju slučajeva upućuju preporuku Odboru za ekonomiju, finansije i budžet da amandmanski djeluje na prijedlog budžeta po datom pitanju. Određene zaključke opštije prirode teže je pretvoriti u formu amandmana, a stručne službe zainteresovanih odbora ne raspolažu znanjima potrebnim za učešće u budžetskom ciklusu.¹² Broj potrošačkih jedinica koje učestvuju u radu radnih tijela Skupštine prilikom razmatranja prijedloga budžeta nije značajan: predstavnici manje od 30 potrošačkih jedinica učestvuju na sjednicama osam zainteresovanih odbora.

10 Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 137

11 Član 138 Poslovnika Skupštine

12 Npr. projekat "Jačanje kapaciteta u Skupštini Crne Gore u oblasti finansijskog nadzora", Vestminster fondacije za demokratiju i Skupštine Crne Gore, obuhvata razne vrste obuka koje su prošli samo pripadnici stručne službe Odbora za EFB.

Tabela br. 2 - Razmatranje prijedloga budžeta za 2012. godinu od strane zainteresovanih odbora

Zainteresovani odbori u 2011. godini	Broj predstavnika potrošačkih jedinica	Broj predloženih amandmana	Broj usvojenih zaključaka	Mišljenje	Preporuka
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	6	0	0	Pozitivno.	“Podrška Odbora inicijativi predstavnika potrošačke jedinice da se preusmjere sredstva.”
Odbor za ljudska prava i slobode	6	1	1	Pozitivno.	-
Odbor za rodnu ravnopravnost	2	0	0	Pozitivno.	“Stvoriti uslove kako bi budžet za 2013. bio rodno izbalansiran.”
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	3	0	0	Pozitivno.	-
Odbor za prosvjeru, nauku, kulturu i sport	5	0	0	Pozitivno.	-
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	9	0	0	Pozitivno.	1) Budžetom obezbjediti sredstva za upošljavanje 5 ustavno-sudskih savjetnika (Vlada prihvatila preporuku) 2) uvećati budžet Ustavnog suda radi uspostavljanja IT sistema za 35000, na stavku 4415 – kapitalni izdaci – izdaci za opremu.
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	1	0	0	Pozitivno.	-

Učešće organizacija civilnog društva

Odbor za ekonomiju, finansije i budžet predstavlja centralni forum za uključivanje zainteresovane stručne javnosti i organizacija civilnog društva u raspravu o prijedlogu budžeta. Prvog dana rasprave o prijedlogu budžeta, sjednici Odbora za EFB po pozivu prisustvuju predstavnici: Državne revizorske institucije, Centralne banke Crne Gore, oba crnogorska sindikata, nevladinih organizacija, univerziteta, Unije poslodavaca, Privredne komore i dr. Broj subjekata, uključujući i OCD, koji učestvuju na raspravama o prijedlogu budžeta iz godine u godinu je sve manji. Nije definisana ni sama procedura lica odnosno organizacija koje će biti pozvane na sjednicu Odbora. Kada je riječ o sjednicama zainteresovanih odbora, predstavnici organizacija civilnog društva skoro bez izuzetka¹³ nijesu uzimali učešće.

Novouspostavljeni mehanizam saradnje sa NVO (Memorandum o saradnji između Skupštine i Mreže OCD za demokratiju i ljudska prava¹⁴) nije korišćen radi promovisanja mogućnosti učešća predstavnika OCD na sjednicama odbora prilikom razmatranja prijedloga budžeta. S druge strane, konkretan uticaj ovih aktera na prijedlog zakona o budžetu je teško ocijeniti, s obzirom na to da u dosadašnjoj praksi poslanici nijesu svoje primjedbe i zaključke formulisali u amandmane na prijedlog budžeta. Postavlja se pitanje da li je prilikom rasprave o prijedlogu budžeta sa širokim krugom aktera potrebno sprovesti drugačiji format sjednice, kao što je npr. konsultativno saslušanje.

¹³ Izuzetak je učešće NVO Građanska alijansa, na sopstveni zahtjev, a po odobrenju predsjednika Odbora, koja je učestvovala na sjednici Odbora za ljudska prava i slobode prilikom razmatranja Prijedloga zakona o budžetu za 2012. godinu.

¹⁴ Dostupan na adresi: <http://www.crnvo.me/index.php/vijesti/crnvo-vijesti/7754-memorandum-o-saradnji-izmeu-skuptine-crne-gore-i-mree-ocd-za-demokratiju-i-ljudska-prava>

Tabela 1. Subjeki čiji su predstavnici učestvovali na sjednicama Odbora za EFB prilikom razmatranja prijedloga budžeta (Čl. 67 Poslovnika Skupštine Crne Gore)

2009	2010	2011
DRI	DRI	DRI
Centralna banka	Centralna banka	Centralna banka
Univerzitet Crne Gore	/	/
Univerzitet Mediteran	Univerzitet Mediteran	/
Privredna komora	Privredna komora	/
Montenegro biznis alijansa	Montenegro biznis alijansa	Montenegro biznis alijansa
Savez sindikata	/	Savez sindikata
Unija slobodnih sindikata	Unija slobodnih sindikata	Unija slobodnih sindikata
Unija poslodavaca	Unija poslodavaca	Unija poslodavaca
/	Institut alternativa	Institut alternativa
/	„Naša inicijativa“	
/	/	Koalicije NVO – Saradnjom do cilja
9	9	8

Uloga DRI u raspravi o prijedlogu budžeta

Predstavnici DRI učestvuju na sjednicama Odbora za EFB prilikom razmatranja prijedloga budžeta, kada daju svoj osvrt na prijedlog budžeta. Rok u kom DRI dostavlja Mišljenje o Prijedlogu zakona o budžetu nije određen, pa poslanici nemaju priliku da se prije sjednice upoznaju sa stručnim komentarima DRI i iskoriste ih za amandmansko djelovanje. U sklopu skupštinske rasprave o prijedlogu budžeta, DRI povremeno izražava primjedbe na račun prijedloga budžeta, najčešće na način koncipiranja istog.¹⁵ Ipak, u ovom dijelu budžetskog ciklusa, primjedbe takve prirode ne mogu imati nikakav uticaj na krajnji izgled budžeta. Sama DRI dobija prijedlog budžeta kada i Skupština i nije uključena u fazu formulacije.

Prohodnost opozicionih prijedloga

Jedna od prepreka za jačanje uloge Skupštine u fazi usvajanja budžeta je i partijska disciplina dominantne većine koja osigurava predvidljivost glasanja i usvajanje prijedloga zakona o budžetu bez značajnijih izmjena. Direktna posljedica ovakvog pristupa je i skoro potpuna neprohodnost amandmana opozicionih poslanika na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. U prethodne tri godine, na raspravama o prijedlogu budžeta na Odboru, ukupno je usvojeno sedam amandmana opozicije, a odbijeno ih je čak 60.¹⁶

“ (...) ovaj budžet za 2012. godinu je dobro i kvalitetno pripremljen i koncipiran. Sve ostalo što bismo radili mislim da bi samo pokvarili ovaj budžet.”

Zarija Franović, potpredsjednik Odbora za EFB (DPS) na raspravi o prijedlogu budžeta za 2012.

15 Na primjer: „Državna revizorska institucija (...) podržava godišnji zakon o budžetu za 2012. godinu, ali je iskazala određene rezerve u vezi sa pretpostavkama na kojima je koncipiran budžet za 2012. godinu. Razlozi su nedovoljno jasne projekcije za 2011. godinu, izostanak obrazloženja u vezi sa procjenom fiskalnih izvora finansiranja, kao i nedostaci kod utvrđivanja makroekonomskih projekcija za 2012. godinu, kao i rezerve kad je u pitanju izvjesnost podataka iskazanih planom, odnosno visina nominalne godišnje stope rasta, planirano povećanje PDV-a i akciza...“ – Izvještaj o razmatranju Prijedloga zakona o budžetu Crne Gore za 2012. godinu Odbora za ekonomiju, finansije i bužet

16 Izvor: Izvještaji o razmatranju amandmana i zaključaka na Prijedlog zakona o budžetu Crne Gore za 2012. godinu Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

III Izvršenje budžeta

Od trenutka kada se budžet za narednu godinu usvoji u decembru tekuće godine, Skupština i matični odbor nemaju informacija o njegovom izvršenju u toku fiskalne godine na koju se odnosi sve do razmatranja završnog računa budžeta, koji se dostavlja tek u septembru naredne godine.

Organskim Zakonom o budžetu nijesu definisane obaveze Ministarstva finansija da priprema i Skupštini dostavlja bilo kakvu vrstu izvještaja o izvršenju budžeta u toku trajanja fiskalne godine za koju je budžet usvojen. Sama Skupština nikada do sada nije zatražila da preko izvještaja bude upoznata sa izvršenjem budžeta u toku fiskalne godine.

Kao jednu od dobrih praksi za povećanje transparentnosti budžeta, OECD preporučuje da Ministarstvo finansija, osim završnog računa budžeta, priprema razne izvještaje u periodu izvršenja budžeta, mjesečne i polugodišnje.¹⁷ Uporedna praksa govori da u drugim zemljama parlamenti posvećuju značajnu pažnju nadzoru nad izvršenjem budžeta u toku trajanja fiskalne godine na koju se isti odnosi. Crna Gora je u ovom pogledu izuzetak u regionu, jer sve susjedne države imaju regulisane mehanizme polugodišnjeg izvještavanja parlamenta o izvršenju budžeta. Najčešći mehanizam je razmatranje polugodišnjih izvještaja o izvršenju budžeta, dok nije rijetkost da parlament u toku godine od izvršne vlasti zatraži informaciju o izvršenju budžeta, van ustaljenih rasporeda izvještavanja.¹⁸

Korišćenje novih tehnologija u nekim zemljama omogućilo je nove korake ka povećanju transparentnosti, kao što je npr. praćenje izvršenja budžeta na dnevnoj osnovi, na Internet stranici Ministarstva finansija Slovačke.

IV Kontrola i revizija

Završni račun budžeta predstavlja konačnu sliku izvršenja budžeta i pregled ostvarenja svih planiranih prihoda i rashoda. Istovremeno, završni račun je i osnovni instrument preko koga Skupština i javnost ostvaruju uvid u finansijske tokove države u prethodnoj fiskalnoj godini. Završni račun se razmatra suviše kasno, preklapa se sa razmatranjem budžeta za narednu godinu, radna tijela (osim matičnog odbora) mahom su pasivna u pogledu ovog važnog dokumenta, saradnja s eksternom revizijom je nedjelotvorna, s obzirom na stepen pažnje koji se poklanja izvještajima o reviziji, dok su potencijali sistema unutrašnjih kontrola u javnom sektoru u potpunosti neiskorišćeni.

Vremenski okvir

Vlada do kraja juna utvrđuje prijedlog zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga Skupštini krajem septembra,¹⁹ skoro deset mjeseci nakon isteka fiskalne godine na koju se odnosi.²⁰ Uporedna praksa pokazuje tendenciju ka što skorijem dostavljanju završnog računa, u nekim zemljama čak i do četiri mjeseca od završetka fiskalne godine.²¹

¹⁷ "OECD Best Practices for Budget Transparency" (OECD, 2002)

¹⁸ "Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta – komparativni pregled", NDI, 2010.

¹⁹ Član 50 Zakona o budžetu

²⁰ Sam Odbor za EFB je amandmanskim djelovanjem na organski Zakon o budžetu pomjerio rok za dostavljanje prijedloga zakona o završnom računu Skupštini sa kraja jula na kraj septembra. Obrazloženje je bilo da se na taj način daje potrebno vrijeme subjektima revizije da se kvalitetnije izjasne o prijedlogu izvještaja o reviziji završnog računa budžeta, "a ne utiče se na rok utvrđivanja ovog akta od strane Vlade (kraj juna), kao ni na rok razmatranja završnog računa u Skupštini".

²¹ Branislav Radulović, *Osnovi budžetskog prava i budžetska kontrola u Crnoj Gori*, Uprava za kadrove, Podgorica, 2008.



Grafik br. 3: Vremenski okvir procesa pripreme i usvajanja završnog računa budžeta

DRI je ustanovila praksu da svoj izvještaj o reviziji završnog računa budžeta takođe dostavlja do kraja septembra. Međutim, Odbor za EFB o njemu ne raspravlja sve dok DRI krajem oktobra ne dostavi i svoj godišnji izvještaj (o radu). Ovaj izvještaj se čeka jer su u njemu predstavljeni i ključni nalazi iz svih pojedinačnih revizija, pa na taj način Odbor može da objedini raspravu. Ovo znači da Skupština o završnom računu budžeta raspravlja tek u novembru (u praksi krajem mjeseca).

Nezainteresovani odbori i predstavnici OCD

Za razliku od prijedloga budžeta, o završnom računu budžeta raspravljaju samo matični Odbor za EFB i Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo (kroz koji mora proći svaki prijedlog zakona). Druga radna tijela Skupštine nijesu zainteresovana za razmatranja ovog akta. Takođe, za razliku od rasprave o budžetu, predstavnici organizacija civilnog društva ne učestvuju u skupštinskoj proceduri razmatranja završnog računa.

Novina i iskorak u odnosu na prethodne godine predstavlja Odbor za bezbjednost i odbranu, koji je na relativno temeljan način²² razmatrao Prijedlog zakona o završnom računu budžeta za 2010. godinu. Ova sjednica Odbora za bezbjednost i odbranu može poslužiti kao model za zainteresovana radna tijela Skupštine u smislu načina bavljenja završnim računom budžeta.

²² Ovakvu ocjenu Odbor za bezbjednost i odbranu zaslužuje iz više razloga: 1) rasprava je bila fokusirana na one potrošačke jedinice nad kojima Odbor vrši nadzor, čiji su predstavnici i prisustvovali sjednici; 2) raspravi je prisustvovao i predstavnik DRI, koji je dao svoj osvrt na završni račun i ukazao na probleme uočene kod subjekata iz oblasti bezbjednosti i odbrane; 3) nakon rasprave usvojen je, između ostalog, i konkretan zaključak kojim su potrošačke jedinice nad kojima vrši nadzor obavezane da Odboru dostavljaju "detaljan analitički izvještaj s aspekta efikasnosti i efektivnosti trošenja opredijeljenih budžetskih sredstava do prve polovine tekuće godine za prethodnu".

Razmatranje završnog računa budžeta

Dok se o prijedlogu budžeta na plenumu raspravlja u prosjeku po tri dana, na završni račun poslanici na plenumu potroše svega par sati. Ovaj podatak je značajniji ako se ima u vidu praksa da, kada raspravljaju o završnom računu budžeta, poslanici zapravo raspravljaju o tri različita dokumenta, jer se u jednoj tački dnevnog reda objedinjuje rasprava o: 1) Prijedlogu zakona o završnom računu budžeta Crne Gore, 2) Izvještaju DRI o reviziji završnog računa, 3) Godišnjem izvještaju o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI. Na plenumu i matičnom odboru objedinjuje se rasprava o svim ovim dokumentima (*iako se na matičnom odboru započelo sa praksom razdvajanja rasprave o različitim aspektima iste tačke dnevnog reda na više dana*).

Revizija završnog računa budžeta

U dosadašnjem periodu, DRI je uradila sedam izvještaja o reviziji završnog računa nacionalnog budžeta. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Crne Gore za 2010. godinu po prvi put nosi uslovno pozitivno mišljenje. U svim dotadašnjim revizijama završnih računa DRI je izdavala pozitivno mišljenje.

Prilikom usvajanja završnog računa, Skupština usvaja preporuke iz Izvještaja DRI o reviziji završnog računa budžeta kao svoje zaključke. U dosadašnjoj praksi nije se desilo da isti budu dopunjeni od strane poslanika nekim novim stavkama ili preporukama. Na plenumu se o zaključcima ne vodi posebna rasprava, jer se vode kao dio jedinstvene rasprave o završnom računu, pa se poslanici o njima samo izjašnjavaju glasanjem. U dosadašnjem periodu, zaključci su na Odboru za EFB usvajani jednoglasno, a na plenumu ogromnom većinom glasova. Interesantan izuzetak je NOVA, koja je na raspravi o završnom računu budžeta za 2009. godinu odbila da podrži zaključke, pravdajući svoju odluku time da se zaključci ne poštuju i da se ne radi na njihovom ispunjenju, bez obzira na stav Skupštine.

“(…) mi svake godine osnažujemo zaključke Državne revizorske institucije time što ih usvojimo u plenumu, a ti zaključci se uopšte ne sprovode ili nemaju nikakav značaj.”

Radojica Živković, poslanik NOVE, sa rasprave o završnom računu za 2009. godinu

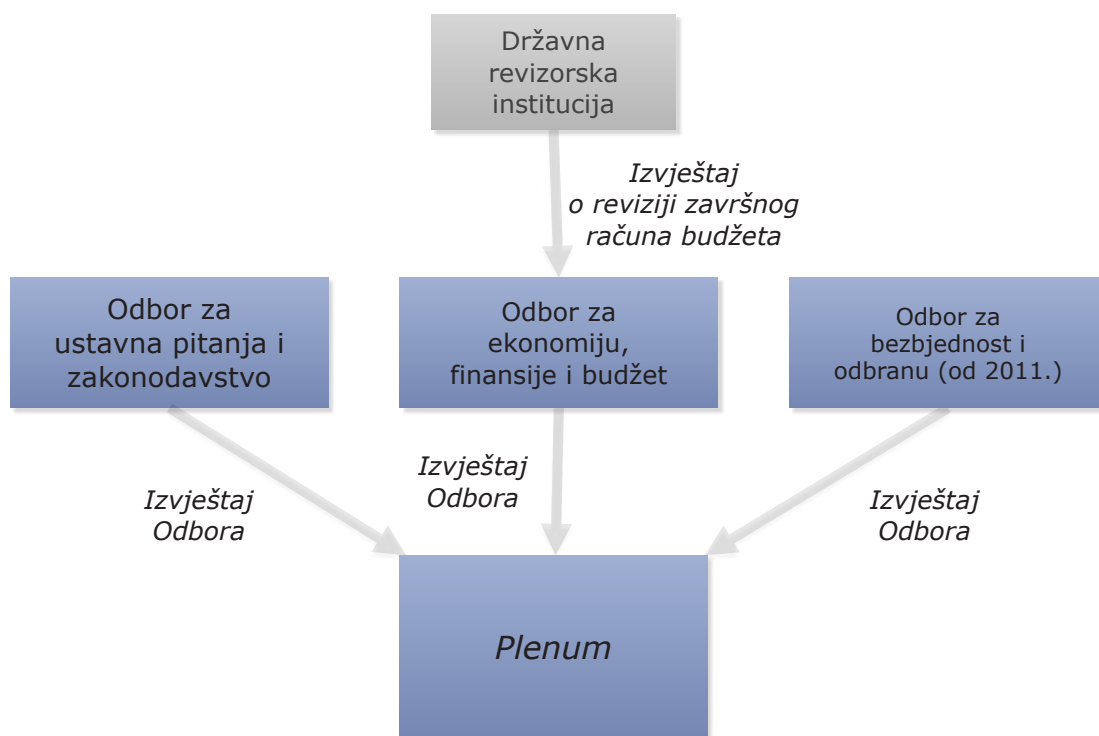
Uslovno pozitivno mišljenje o završnom računu budžeta za 2010. godinu pokrenulo je Odbor za EFB da po prvi put posveti pažnju sprovođenju zaključaka Skupštine. Odbor je zatražio od DRI i Ministarstva finansija informacije u kojoj mjeri su budžetski korisnici otklonili uočene propuste i nedostatke i sproveli date preporuke.²³ Međutim, DRI usljed nedostatka kapaciteta, nije uspjela da u roku dostavi svoj izvještaj, tako da nije došlo do očekivanog epiloga ovog postupka poslanika – nije održano kontrolno saslušanje predstavnika “problematičnih” subjekata revizije.²⁴ Odbor je nedavno istu informaciju zatražio od DRI i za prošlogodišnje zaključke, iako sa svoje strane nije omogućio njeno jačanje kapaciteta.²⁵

S druge strane, izvještajima o pojedinačnim revizijama (DRI u prosjeku objavi oko 14 ovih izvještaja godišnje) ne poklanja se posebna pažnja od strane Odbora za EFB, koji ih razmatra zbirno, u okviru rasprave o Godišnjem izvještaju DRI. Pojedinačne izvještaje o reviziji ne razmatraju ni druga radna tijela, ni u slučajevima kada je izvršena kontrola potrošačke jedinice nad kojom vrše nadzor.

23 Zaključci Skupštine usvojeni na šestoj sjednici drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2011. godini, 24. novembra, a Odbor je zatražio informaciju od DRI na 99. sjednici, održanoj 16. jula 2012.

24 Zaključci Skupštine usvojeni na šestoj sjednici drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2011. godini, 24. novembra, a Odbor je zatražio informaciju od DRI na 99. sjednici, održanoj 16. jula 2012.

25 Odbor za EFB je dozvolio da prijedlog budžeta DRI za 2012. godinu bude smanjen za više od 20% od strane Ministarstva finansija, propustivši da djeluje amandmanski u ovom pogledu.



Grafik br. 4: Šema razmatranja završnog računa budžeta na radnim tijelima i plenumu Skupštine

(Ne) povezanost s unutrašnjim finansijskim kontrolama u javnom sektoru

Skupština je potpuno isključena iz sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC) i ne raspolaže ni najosnovnijim informacijama o rezultatima funkcionisanja PIFC sistema. Ministarstvo finansija priprema godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola, koji nije dostupan javnosti, niti se dostavlja DRI, odnosno Skupštini. Na ovaj način odstupilo se od dobre prakse koju zagovara Evropska komisija, a koja smatra da informisanost o funkcionisanju PIFC-a unapređuje parlamentarni nadzor i pomaže djelotvornosti eksterne revizije.²⁶

Kapaciteti Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

Odbor za ekonomiju, finansije i budžet je radno tijelo Skupštine sa skoro najispunjenijim rasporedom i najviše aktivnosti tokom godine. Osim u pogledu razmatranja ključnih budžetskih dokumenata, Odbor ima nadležnosti u brojnim drugim oblastima vezanim za ekonomiju i finansije. U 24. sazivu, Odbor za EFB održao je 101 sjednicu, što je najviše održanih sjednica poslije Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo (koji prema Poslovniku mora razmotriti svaki zakonski akt u skupštinskoj proceduri). Broj sjednica po godinama se stabilno povećavao, kao i obim posla: broj zakonskih prijedloga, broj izvještaja koje treba razmatrati i sprovedenih kontrolnih mehanizama. Stručne i administrativne poslove za potrebe Odbora za EFB obavlja stručna služba koju čine svega četiri službenika (od pet sistematizovanih).

²⁶ "PIFC system, koji je uspješno uspostavljen i djelotvoran, trebalo bi da, između ostalog, (...) parlamentu pruži jasan pregled stanja u pogledu kontrolnog okruženja i funkcionisanja u javnom sektoru" Izvor: Zvanična publikacija Evropske komisije, "Welcome to the world of PIFC", DG Budget.

Preporuke

Ključne preporuke, čije bi ispunjavanje podstaklo razvoj parlamentarne kontrole budžeta, su:

- Formiranje posebnog radnog tijela Skupštine za budžet i reviziju koje bi se kontinuirano bavilo nadzorom budžeta;
- Izmjene fiskalnog kalendara i rokova u organskom Zakonu o budžetu tako da izvršna vlast Skupštini ostavi više vremena za bavljenje ključnim budžetskim dokumentima:
 - omogućiti da se prijedlog zakona o budžetu dostavlja Skupštini tri mjeseca prije nove fiskalne godine, odnosno do 1. oktobra;
 - skratiti rokove za izradu završnog računa budžeta za prethodnu godinu kako bi se isti Skupštini dostavljao početkom trećeg kvartala tekuće godine.
- Otvaranje procesa formulacije budžeta drugim akterima, Skupštini, DRI i organizacijama civilnog društva.

Ostale preporuke, podijeljene prema fazama budžetskog ciklusa na koji se odnose, su sljedeće:

Faza pripreme i formulacije

- U sklopu pripreme kapitalnog budžeta, matičnom skupštinskom odboru potrebno je dostavljati listu kandidovanih kapitalnih projekata. Odbor će formirati mišljenje, koje će se zatim prosljediti nadležnoj Komisiji kao jedan od kriterijuma za bodovanje i ocjenjivanje kandidovanih kapitalnih projekata.
- Neophodno je intenzivirati napore ka što potpunijem uvođenju programskog budžeta, prvenstveno u pogledu razvoja indikatora učinka.
- Kroz praksu vizuelizacije budžeta, odnosno stvaranja "budžeta u malom", Ministarstvo finansija treba da informiše javnost o ključnim podacima u vezi sa nacrtom budžeta za narednu godinu i glavnim kategorijama izdataka i primitaka.
- Omogućiti Državnoj revizorskoj instituciji uvid u izvještaj o realizaciji makroekonomske i fiskalne politike, uz projekcije za naredne tri godine, i to u fazi formulacije budžeta. Komentar DRI dostavljao bi se Ministarstvu finansija i matičnom odboru Skupštine.

Faza usvajanja

- Potrebno je da matični odbor kao stalnu praksu usvoji organizovanje konsultativnih saslušanja o prijedlogu zakona o budžetu, sa javnim pozivom zainteresovanim da se za učešće prijave dostavljanjem inicijalnih komentara u pisanoj formi. Nakon održanog saslušanja, sačinio bi se zapisnik sa glavnim zaključcima, koji bi služili kao osnova za amandmansko djelovanje. Potrebno je podsticati učešće organizacija civilnog društva i na sjednicama zainteresovanih odbora prilikom razmatranja prijedloga budžeta.
- Potrebno je priznati poseban status ključnim budžetskim dokumentima (prijedlogu i završnom računu budžeta) u Poslovniku o radu Skupštine i precizno propisati proceduru njihovog razmatranja na odborima i plenumu, kao i proceduru usvajanja.
- Protokolom o saradnji DRI i Skupštine (već predviđenim u Strateškom planu razvoja DRI) precizirati procedure, strukturu dokumenata koji se dostavljaju i rokove prema kojima DRI saraduje

sa radnim tijelima Skupštine prilikom razmatranja prijedloga i završnog računa budžeta.

- U programe obuke o nadzoru nad budžetom, pored stručne službe matičnog odbora, potrebno je uključivati predstavnike stručnih službi i drugih odbora, koji u svojstvu “zainteresovanih” razmatraju prijedlog budžeta ili završni račun budžeta.

Faza izvršenja

- Izmjenama i dopunama organskog Zakona o budžetu obavezati Ministarstvo finansija da Skupštini i DRI dostavlja polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta.
- Potrebno je u Zakonu o budžetu predvidjeti mogućnost Skupštine da na zahtjev matičnog odbora, u bilo kom trenutku, od Ministarstva finansija zatraži izvještaj o trenutnom stanju na polju izvršenja budžeta.

Faza kontrole i revizije

- Ustanoviti praksu da matični odbor, u slučaju uslovno pozitivnog ili negativnog mišljenja DRI o završnom računu, u zaključke ugradi i precizne rokove za izvještavanje o napretku u ispunjavanju preporuka od svih uključenih strana.
- Matični odbor bi morao da pruži bezuslovnu podršku jačanju kapaciteta DRI (oličenu u podršci prijedlogu budžeta koji utvrđuje Senat DRI ili amandmanskim djelovanjem na njega kako bi se poništile korekcije Ministarstva finansija).
- DRI treba da ustanovi praksu formalnog dostavljanja svih pojedinačnih izvještaja o reviziji matičnom odboru, koji sa svoje strane treba da učini napor da svaki od njih razmotri pod posebnom tačkom dnevnog reda. Druga radna tijela Skupštine treba da raspravljaju o pojedinačnim izvještajima o reviziji.
- Izmjenama Zakona o PIFC-u potrebno je obavezati Ministarstvo finansija da konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola dostavlja na uvid Skupštini i DRI.
- Parlamentarnu raspravu o Završnom računu budžeta Crne Gore i izvještaju o njegovoj reviziji neophodno je odvojiti od rasprave o godišnjem izvještaju o radu DRI. U skladu s tim, potrebno je izmijeniti sadržaj i strukturu godišnjeg izvještaja DRI.

Izvori

Pravni okvir:

(Organski) Zakon o budžetu ("Sl. list RCG", br. 40/01 od 14.08.2001, 44/01 od 17.09.2001, 28/04 od 29.04.2004, 71/05 od 28.11.2005, "Sl. list Crne Gore", br. 12/07 od 14.12.2007, 73/08 od 02.12.2008, 53/09 od 07.08.2009, 46/10 od 06.08.2010, 49/10 od 13.08.2010)

Poslovnik o radu Skupštine Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 51/06 od 04.08.2006, 66/06 od 03.11.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09 od 31.12.2009, 80/10 od 31.12.2010, 39/11 od 04.08.2011, 25/12 od 11.05.2012)

Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. list RCG", br. 42/03, 44/03, "Sl. list Crne Gore", br. 05/08 od 23.01.2008, 51/08 od 22.08.2008)

Zakon o državnoj upravi ("Sl. list RCG", br. 38/03 od 27.06.2003, 22/08 od 02.04.2008, 42/11 od 15.08.2011)

Publikacije:

Welcome to the world of PIFC, DG Budget, European Commission Public Financial Management,

Performance Measurement Framework, PEFA Secretariat, World Bank, Washington USA, 2005.

OECD Best Practices for Budget Transparency

Priprema, utvrđivanje i usvajanje državnog budžeta - komparativni pregled, NDI, 2010.

Branislav Radulović, Osnovi budžetskog prava i budžetska kontrola u Crnoj Gori, Uprava za kadrove, Podgorica, 2008.

Razno:

Zapisnici sa sjednica radnih tijela Skupštine Crne Gore, fonografski zapisi i transkripti rasprava na plenumu, zaključci, izvještaji, informacije o listinzima glasanja i dr. (dostupni na Internet stranici Skupštine www.skupstina.me)

Izvještaji o reviziji Državne revizorske institucije (dostupni na Internet stranici DRI www.dri.co.me)

ISBN 978-9940-533-23-6



9 789940 533236 >

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-23-6
COBISS.CG-ID 21079312

Više o Institutu alternativa možete saznati na:
www.institut-alternativa.org